Gemeente Emmen

Rekenkamer

Onderzoek energiebesparingsplicht en informatieplicht

Weinig (toe)zicht op energiebesparing

23 maart 2025

Rekenkamer Emmen

Marcel Timmerman (voorzitter)

Janine Mulder (lid)

Menno Visser (lid)

Caroline de Widt (secretaris)

1. Inleiding

De Rekenkamer Emmen (RKE) heeft deelgenomen aan het DoeMee onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing (verder te noemen: plichten). Het onderzoek is uitgevoerd door Ecorys. Daarnaast hebben de Noordelijke Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan. Dat heeft de volgende documenten opgeleverd m.b.t. de toezicht, handhaving en uitvoering van de plichten:

a. Benchmark gemeenten (Ecorys, versie 3, 8-8-2024)
b. Benchmark omgevingsdiensten (Ecorys, versie 3, 8-8-2024)
c. Benchmark gemeente Emmen en Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) (Ecorys, 6-8-2024)
d. Factsheet gemeente Emmen (Ecorys, gevalideerd, 23-8-2024)
e. DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing (Ecorys, 26-8-2024)
f. Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijke en provinciaal toezicht (Noordelijke Rekenkamer, provincie Drenthe, 31-1-2025)
g. Energiebesparingsplicht, 2008-2023, Hoge ambities, onbekend resultaat (Algemene Rekenkamer, 21-11-2024)

2. Achtergrond en doel van het onderzoek

In het DoeMee-onderzoek 2024 deden in totaal 109 rekenkamers onderzoek naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing, op initiatief en onder begeleiding van de Vereniging van Rekenkamers (VvR). De uitkomsten van dit DoeMee-onderzoek bieden inzicht in de manier waarop gemeenten, provincies en omgevingsdiensten toezicht en handhaving op deze plichten hebben georganiseerd en wat de resultaten hiervan zijn.

Om de uitkomsten van het onderzoek te kunnen duiden, is inzicht in de werking en organisatie van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing nodig. Hieronder is dit kort weergegeven:

• Energiebesparingsplicht: bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m^3 aardgas gebruiken, zijn verplicht energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen.

• Informatieplicht energiebesparing: bedrijven en instellingen zijn verplicht eens in de 4 jaar actief informatie te verstrekken aan hun omgevingsdienst over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten.

Het is de omgevingsdienst die het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing uitvoert in opdracht van de gemeente.

Het DoeMee-onderzoek heeft de documenten (a) t/m (e) in paragraaf 1 opgeleverd.

Daarnaast heeft de Noordelijke Rekenkamer verdiepend onderzoek gedaan met als vraag:

Hoe effectief is het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en in hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen toe?

Dit heeft geresulteerd in document (f) in paragraaf 1.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer (AR) onderzoek gedaan. De resultaten staan in document (g). De AR concludeert dat de doelen m.b.t. energiebesparing niet zijn gehaald en dat bedrijven zich niet goed houden aan de energiebesparingsplicht.

3. Onderzoek

Het DoeMee Onderzoek 2024 richt zich op de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing. De factsheet is opgesteld voor de gemeente Emmen op basis van de ingevulde vragenlijst door de gemeente en omgevingsdienst RUD Drenthe (Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe). De dikgedrukte blauwe tekst in de factsheet geeft het antwoord op de enquête en eventuele toevoegingen/ wijzigingen vanuit de schriftelijke validatie weer. Er is gevraagd om aanvullende informatie aan te leveren over de opdrachtformulering, afgesproken doelstellingen, resultaten en energiebesparende maatregelen die zijn getroffen. Een documentenanalyse is opgenomen aan het eind van de factsheet. De factsheet is gevalideerd door de omgevingsdienst RUD Drenthe en de gemeente Emmen.

4. Analyse

Voor de RKE is de factsheet (d) het belangrijkst omdat deze specifiek informatie bevat over de gemeente Emmen. De andere documenten kunnen gebruikt worden om de positie van Emmen ten opzichte van andere gemeenten (en omgevingsdiensten) te bepalen.

De factsheet bevat o.a. de volgende informatie:

- Rollen en taken van gemeenten, provincies en RUD met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht
- Informatievoorziening tussen de verschillende betrokken organisaties
- Geregistreerde resultaten
- Financiële informatie
- Relevante beleidstukken

5. Bevindingen

De volgende bevindingen zijn van toepassing op de gemeente Emmen en de RUD:

Opdracht

1. De opdracht van de gemeente Emmen aan de RUD m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht is in de gemeentelijke begroting opgenomen, onder het overkoepelende onderwerp 'omgevingsdienst'.
2. In 2021 hebben de deelnemers van de RUD Drenthe een gezamenlijke bestuurlijke keuze gemaakt voor een ingroeimodel van wettelijke VTH (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) energietaken. De gemeente Emmen en de provincie Drenthe geven akkoord op de begroting van RUD, waarmee geld beschikbaar komt voor haar activiteiten. Daarnaast ontvangt RUD SPUK THE gelden (Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht) vanuit RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) (1.500.000 euro voor 5 jaar) voor het thema energie. Ook was er van 2020-2023 extra inzet mogelijk door externen vanuit de regeling "Versterkte uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht (VUE)".
3. Het is bij de gemeente onbekend of de opdracht uit punt 1 in de praktijk wordt uitgevoerd.

Budget

4. Het is bij de gemeente onbekend op basis waarvan het budget voor de opdracht aan de RUD wordt bepaald. De toezicht- en handhavingstaken met betrekking tot de energiebesparings- en informatieplichtplicht staan op een hoger abstractieniveau in het jaarprogramma van de RUD. Via het jaarverslag van de RUD vindt verantwoording plaats.

Taken

5. Omdat de taken bij de omgevingsdienst zijn belegd geen de gemeente zelf geen aanvullende invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing. Sinds 1 juli 2023 zijn de energietaken als basistaak toegevoegd aan het basis takenpakket van de RUD.
6. Naast de energiebesparing- en informatieplicht uit de milieuwetgeving is er de 'label-C' verplichting uit de bouwregelgeving. Dit heeft betrekking op het energieverbruik van kantoorgebouwen. Deze label-C taken worden binnen de gemeente zelf uitgevoerd. De label C taken vallen formeel onder de gemeentelijke taken en onder de wetgeving van het besluit bouwen en leefomgeving (voorheen bouwbesluit). Dit is geen milieu of energie taak.

Informatie

7. Er zijn door de gemeente geen afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met de RUD m.b.t. de energiebesparingsplicht. Er zijn ook geen Kritische Prestatie Indicatoren (KPI) afgesproken met de RUD over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht.

8. De gemeente ontvangt een jaarlijkse eindrapportage van de RUD. Naast de rapportage op concernniveau ontvangen de gemeente Emmen 'deelnemer specifieke informatie', de zogenoemde 'Placemat'. Deze heeft de gemeente Emmen over het jaar 2023 nog niet ontvangen.
9. De rapportages die door de RUD aan de gemeente worden verstrekt leveren geen adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht. Er is sprake van adequate informatie als de inspanningen en resultaten inzichtelijk zijn. De gemeente ontvangt informatie over de totale urenbesteding, het aantal gecontroleerde bedrijven en de aantallen overtredingen.
10. De gemeente heeft behoefte aan de hoeveelheid erkende maatregelen die door de bedrijven getroffen zijn en dan vooral ook de hoeveelheid maatregelen die door toezicht & handhaving zijn afgedwongen. Daardoor ontstaat inzicht of de kosten van de inzet van het handhavingsinstrumentarium effectief zijn. De rapportages geven echter geen adequate informatie over de bereikte resultaten.

Gemeenteraad

11. Vanuit de gemeenteraad zijn er geen vragen gekomen over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst. Over de bereikte resultaten, zoals reductie CO_2 en vermindering en verbruik van gas en elektriciteit zijn vanuit de gemeenteraad geen vragen of opmerkingen geweest.

Bedrijven

12. Volgens de RUD is er volledig zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. Deze informatie wordt gedownload via het e-loket van RVO.nl. Er is volledig zicht op de bedrijven die rapporteren. Er is volgens de RUD geen volledig zicht op bedrijven die hun informatieplicht niet vervullen. Vanuit de beschikbare informatie is een inschatting gemaakt welke bedrijven vermoedelijk onder de informatieplicht zouden vallen.
13. Er is volgens de RUD gedeeltelijk zicht op het aantal bedrijven dat zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houdt. Tijdens milieucontroles worden deze bedrijven (indien het bedrijf nog niet heeft voldaan) aangeschreven om alsnog te voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Daarmee komen deze bedrijven alsnog in zicht. De informatie ontbreekt in sommige gevallen omdat de gas en elektra verbruiken van bedrijven niet openbaar bekend zijn in verband met de privacyregelgeving.
14. Het is vooraf niet mogelijk te weten of het verbruik van een bedrijf boven de drempel komt en of deze moet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. De RUD heeft acties ondernomen om (volledig) inzicht te krijgen door in 2020 4.600 bedrijven gelijktijdig aan te schrijven op het mogelijk nog te moeten voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Deze actie heeft er toe geleid dat veel bedrijven alsnog hebben voldaan aan de informatieplicht. Er wordt per brief of e-mail contact gemaakt met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing.
15. Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, voerden de afgelopen zeven jaar minimaal één energiebesparende maatregel door. Het grootste gedeelte van die bedrijven en instellingen (iets meer dan de helft) kon zonder belemmeringen

energiebesparende maatregelen treffen. Ongeveer een derde van de respondenten ervoer de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en een gebrek aan eigen financiële middelen als drempel voor het treffen van energiebesparende maatregelen. De enquêteresultaten laten zien dat bedrijven en instellingen soms (circa 15 procent) energiebesparende maatregelen doorvoerden met als belangrijkste reden het door de OD Drenthe/gemeente/provincie uitgevoerde energietoezicht.

Handhaving

16. De RUD handhaaft op de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing door specifieke energiecontroles uit te voeren. De energiecontrole kost gemiddeld 12 uren per bedrijf. De aantallen controles worden bepaald door het totaal aantal productieve uren van de toezichthouders energie te delen door deze 12 uren. Naar schatting heeft de omgevingsdienst nog 5 tot 10 jaar nodig vanaf de start van de werkzaamheden om alle bedrijven en instellingen binnen de provincie te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht.
17. De RUD stelt prioriteit in de te controleren bedrijven op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages. De prioritering wordt bepaald aan de hand van de rubriceringscode maar ook door de hoogte van het energieverbruik. Hoe hoger het energieverbruik en lager het getal van de rubriceringscode is, des te groter de kans dat bij dat bedrijf een energiecontrole wordt uitgevoerd. In 2023 waren er 394 energiecontroles gepland binnen de hele provincie Drenthe. De planning was erop gericht om het maximale uit het energiebesparingspotentieel te halen. Om dit potentieel maximaal te benutten is de RUD Drenthe uitgegaan van het bezoeken van bedrijven waar het energieverbruik het hoogst is voor zowel het gas als elektra. Gegevens over Emmen zijn niet bekend.

Energiebesparing

18. De RUD naar eigen oordeel zicht op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen (provincie breed). Voor het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen in de provincie geldt, voor de ronde 2019-2023, een besparingspotentieel van 97.434.000 kWh elektriciteit per jaar. Gegevens over het verbruik van gas ontbreken. De RUD heeft indicatief zicht op de totaal gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd.
19. De RUD Drenthe heeft energietoezicht als een van de duurzaamheidsambities opgenomen in de Kadernota 2025 van de RUD. Daarin staat dat de SPUK-THE regeling beschikbaar is gesteld ten behoeve van energietoezicht. De klimaatdoelen in relatie tot energiebesparing bij bedrijven zijn ook opgenomen in de begroting van de RUD Drenthe. Voor de uitvoering van deze taken is opdracht verleend vanuit de gemeenten en de provincie, die verantwoordelijk blijven voor het milieubeleid en prioriteitstelling op lokaal niveau.

Werkzaamheden

20. Voor het toezien op de wet- en regelgeving zijn vanaf 2022 uren toegevoegd aan de begroting van de RUD. Een deel wordt gefinancierd vanuit het Rijk, en een deel wordt gedragen vanuit de uitvoering van RGT (Risico Gericht Toezicht). Voor 2024 worden deze uren (7.000 uur) verder naar het gewenste niveau gebracht door 1.400 uur toe te voegen aan de uitvoering van energietoezicht.
21. In de jaarprogramma's die de RUD Drenthe elk jaar opstelt worden de werkzaamheden beschreven die de RUD Drenthe voor 13 Drentse deelnemers uitvoeren. Dit betreft ook toezicht op de energiebesparingsplicht bij bedrijven. Over de uitvoering van het toezicht op het vereiste energielabel C van kantoorgebouwen vindt nog afstemming plaats met de deelnemers.

Doelstellingen

22. Gemeente Emmen heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente. In geen van de beleids- of uitvoeringsstukken van de gemeente Emmen staat concreet iets opgenomen over de energiebesparingsplicht.

Vergelijking met benchmarks

23. Als we de gegevens van de gemeente Emmen en de RUD vergelijken met de benchmarks van gemeenten en omgevingsdiensten zijn er geen opvallende afwijkingen. Er is echter ook geen "beste praktijk" waarvan de gemeente kan leren.

6. Conclusies

De volgende conclusies kunnen worden getrokken m.b.t. de gemeente Emmen.

1. Het is bij de gemeente onbekend of de opdracht van de gemeente aan de RUD m.b.t. de plichten in de praktijk wordt uitgevoerd.
2. Het is bij de gemeente onbekend op basis waarvan het budget voor de opdracht aan de RUD wordt bepaald.
3. Er zijn geen afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met de omgevingsdienst m.b.t. de energiebesparingsplicht.
4. De gemeente ontvangt een jaarlijkse eindrapportage van de RUD. Naast de rapportage op concernniveau ontvangen de deelnemers hun 'deelnemer specifieke informatie', de zogenoemde 'Placemat'. Deze heeft de gemeente over het jaar 2023 nog niet ontvangen. Omdat de informatievoorziening niet actueel is, kan de gemeente niet bijsturen.
5. De rapportages die door de RUD aan de gemeente Emmen worden verstrekt, leveren geen adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht. De rapportages van de RUD geven geen adequate informatie over de bereikte resultaten. Er is sprake van adequate informatie als de inspanningen en resultaten inzichtelijk zijn.
6. De RUD geeft aan dat er volledig zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. Er is volledig zicht op de bedrijven die rapporteren. Er is echter geen volledig zicht op bedrijven die hun informatieplicht niet vervullen. Er is gedeeltelijk zicht op het aantal bedrijven dat zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houdt.
7. Naar schatting heeft de RUD nog 5 tot 10 jaar nodig om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente Emmen te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht.
8. De RUD heeft zicht op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen (provincie breed). Voor het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen in de provincie geldt, voor de ronde 2019-2023, een besparingspotentieel van 97.434.000 kWh per jaar. De RUD heeft indicatief zicht op de totaal gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd.
9. De enquêteresultaten laten zien dat bedrijven en instellingen soms (circa 15 procent) energiebesparende maatregelen doorvoerden met als belangrijkste reden het door de OD Drenthe/gemeente/provincie uitgevoerde energietoezicht.
10. Als we de gegevens van de gemeente Emmen en de RUD vergelijken met de benchmarks van gemeenten en omgevingsdiensten zijn er geen opvallende afwijkingen. Er is echter ook geen "beste praktijk" waarvan de gemeente of de RUD kan leren.
11. Gemeente Emmen heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente. In geen van de beleids- of uitvoeringsstukken van de gemeente Emmen staat concreet iets opgenomen over de energiebesparingsplicht.
12. De gemeenteraad is niet actief betrokken geweest bij het formuleren van doelen en de controle op het behalen daarvan.

7. Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan de raad.

1. Vraag het college om binnen een half jaar de raad inzicht te verschaffen in de opdracht van de gemeente aan de RUD m.b.t. de energiebesparingsplicht en
    - wat de doelen zijn;
    - in hoeverre de opdracht is uitgevoerd;
    - wat de kosten zijn geweest, hoe deze zijn besteed en hoe deze zijn gedekt;
    - wat het energiebesparingspotentieel is bij bedrijven en instellingen in Emmen;
    - welke resultaten zijn bereikt in Emmen.

2. Vraag het college om binnen een half jaar eigen meetbare doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente te formuleren.

3. Vraag de Rekenkamer om over drie jaar te onderzoeken tot welke resultaten de eerste twee aanbevelingen hebben geleid.

8. Bestuurlijk wederhoor

In bijlage 1 is het bestuurlijk wederhoor van het college opgenomen. Het college onderschrijft de hoofdconclusie. De opmerking over RGT (Risico Gericht Toezicht) is in deze versie van het rapport aangepast. De kanttekening die het college plaatst bij de aanbevelingen (extra benodigde personele inzet) laten we ter beoordeling van de gemeenteraad.

9. Nawoord

De Rekenkamer bedankt de betrokken medewerkers van gemeente en RUD en het college van Emmen voor de samenwerking. Ook bedanken wij de Vereniging van Rekenkamers, de Noordelijke Rekenkamer, de Algemene Rekenkamer en Ecorys voor de inzet bij het betreffende onderzoeken. Wij hopen dat de conclusies en aanbevelingen behulpzaam zijn bij de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 377602

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl

Gemeente Emmen

Aan de rekenkamercommissie van de gemeente Emmen

team
Beleid leefomgeving

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
42148-2025:419806	42148-2025		H. Smit
datum	**telefoon**	**fax**	**e-mail**
4 maart 2025	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp
Bestuurlijk wederhoor onderzoek Energiebesparingsplicht

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

U verzocht ons om een bestuurlijke reactie op uw onderzoeksrapport en het onderzoeksrapport van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) naar de energiebesparingsplicht. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik.

Allereerst willen wij u danken voor de opgeleverde rapportages waarmee u de naleving van en het toezicht op de energiebesparingsplicht inzichtelijk maakt. Voor ons levert dit waardevolle informatie op.

Onderzoeksrapport NRK
In 2024 voerde de Vereniging van Rekenkamers een jaarlijkse DoeMee-onderzoek uit naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Onder andere uw rekenkamer tekende in op dit onderzoek. Dit onderzoek werd in opdracht door Ecorys uitgevoerd en richtte zich op de vraag welke inspanningen gemeenten en provincies leveren bij het toezicht op en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht en wat hiervan de resultaten zijn.

In aanvulling op dit landelijke DoeMee-onderzoek voerde de NRK een onderzoek uit samen met onder andere uw rekenkamer. De centrale vraag hierbij was: Hoe effectief is het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en in hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen toe?

Samengevat is de hoofdconclusie van het onderzoek dat tot 2022 weinig prioriteit is gegeven aan energietoezicht, niet is na te gaan welk deel van de jaarlijkse bijdrage de Omgevingsdienst Drenthe (ODD) hieraan besteedde en de effectiviteit niet te bepalen is. Sinds 2022 willen de opdrachtgevers en de ODD energietoezicht nadruk geven maar komt dit niet goed uit de verf, wordt geleund op tijdelijke Rijksmiddelen, blijft structureel energietoezicht uit, is de hoeveelheid beschikbare middelen van de opdrachtgevers niet bekend maar is wel zicht op de minimaal gerealiseerde energiebesparing en vermeden CO2-uitstoot per jaar.
Wij onderschrijven deze conclusie.
Ten aanzien van het plan van aanpak, dat op 20 december 2021 door het AB van de ODD is vastgesteld

als bijlage bij het jaarprogramma 2022, ontbreekt het inzicht in wat er is gedaan, wat het heeft opgeleverd en of het bijstelling behoeft. Zonder dit inzicht, en het inzicht in het besparingspotentieel is het formuleren van doelstellingen niet mogelijk en is niet vast te stellen of het toezicht doelmatig is. In het kader van het formuleren van doelstellingen voor de Uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie fase 2 is dit ook door ons bestuurlijk meegegeven. Afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht zijn pas te maken als er een realistisch doel is gesteld en de effectiviteit van toezicht voor het behalen van dit doel is vastgesteld. In zoverre sluit dit aan bij de eerste aanbeveling om energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit te geven, de mate van toezicht af te stemmen op de doelstellingen en afspraken te maken over de structurele bekostiging.

Interessant is dat uit de enquête die bedrijven en instellingen invulden, blijkt dat zij nagenoeg allemaal de afgelopen zeven jaren minimaal één energiebesparende maatregel doorvoerden. Iets meer dan helft trof deze maatregelen zonder belemmeringen, een derde gaf aan een drempel te ervaren in de zin van afhankelijkheid van leveranciers/installateurs en gebrek aan financiële middelen. Circa 15% namen energiebesparende maatregelen met als belangrijkste reden het uitgevoerde energietoezicht.
Naast het uitvoeren van energietoezicht zijn er dus andere factoren die zorgen dat bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen nemen en worden er drempels ervaren.
De tweede aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de effecten van het energietoezicht en in de remmende factoren ondersteunen wij dan ook. Zonder dit inzicht blijft, zoals ook in het rapport wordt aangegeven, onduidelijk of de middelen voor energietoezicht doelmatig worden ingezet.

Onderzoeksrapport Rekenkamer Emmen
Het rapport bevat 22-tal bevindingen gebaseerd op met name de factsheet die is opgesteld voor de gemeente Emmen op basis van een door de gemeente en ODD ingevulde vragenlijst. Inhoudelijk stellen wij één wijziging voor aangaande bevinding 19. RGT staat voor risico gericht toezicht en niet voor revitalisering generiek toezicht. Wel is het zo dat uren die ingezet zouden worden voor revitalisering van RGT ingezet zijn voor energietoezicht.

De conclusies van uw rekenkamer komen samengevat overeen met de conclusies uit het onderzoeksrapport van de NRK met dien verstande dat gesteld wordt dat de ODD zicht heeft op het besparingspotentieel. In aanvulling op de bevinding dat in geen van de beleids- of uitvoeringsstukken concreet iets opgenomen is over de energiebesparingsplicht merken wij het volgende op: In onze Energienota 2023-2026 is opgenomen dat energiebesparing bij huishoudens en bedrijven één van onze speerpunten in deze periode is. Om daar invulling aan te geven werken wij samen met het georganiseerde bedrijfsleven in Emmen, aan het opstellen van een Actieplan Energiebesparing Bedrijven en Instellingen. In dit actieplan komen acties, al dan niet om de door bedrijven ervaren drempels weg te nemen. Vooruitlopend hierop hebben we een energieadviseur voor bedrijven aangesteld.

De aanbevelingen van uw rekenkamer vormen een concretisering van de aanbevelingen van de NRK door het stellen van termijnen aan het opvolgen van de aanbevelingen. Tevens wordt een onderzoek naar de behaalde resultaten van de aanbevelingen voorgesteld. Over de gestelde termijnen van een half jaar plaatsen wij de kanttekening dat opvolging hiervan voor die periode extra personele inzet zal vergen. Op dit moment zitten wij namelijk nog niet in de fase van het formuleren van eigen meetbare doelstellingen voor energietoezicht. Dit vormt een onderdeel van het komen tot een Actieplan Energiebesparing Bedrijven en Instellingen van de Energienota 2023-2026. Voor het formuleren van doelen en het bepalen van het besparingspotentieel door de ODD geldt daarbij dat wij hiervoor mede afhankelijk zijn van 12 andere deelnemers in deze gemeenschappelijke regeling.

Zoals aangegeven zien wij de noodzaak om in samenspraak met alle opdrachtgevers en de ODD de huidige wijze van het toezicht op de energiebesparingsplicht tegen het licht te houden en te bezien op doelmatigheid. De conclusies en aanbevelingen van zowel de NRK als uw rekenkamer bevestigen ons standpunt: Zonder check op het plan van aanpak dat door het AB van de ODD is vastgesteld en zonder inzicht in het effect van toezicht in relatie tot andere acties is doelmatigheid en effectiviteit van toezicht niet te bepalen.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen
de gemeentesecretaris

M. Plantinga-Leenders

de burgemeester

H.F. van Oosterhout

Bijlagen bij RKE onderzoek energiebesparingsplicht en informatieplicht

a. Benchmark gemeenten (Ecorys, versie 3, 8-8-2024)
b. Benchmark omgevingsdiensten (Ecorys, versie 3, 8-8-2024)
c. Benchmark gemeente Emmen en Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) (Ecorys, 6-8-2024)
d. Factsheet gemeente Emmen (Ecorys, gevalideerd, 23-8-2024)
e. DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing (Ecorys, 26-8-2024)
f. Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijke en provinciaal toezicht (Noordelijke Rekenkamer, provincie Drenthe, 31-1-2025)
g. Energiebesparingsplicht, 2008-2023, Hoge ambities, onbekend resultaat (Algemene Rekenkamer, 21-11-2024)

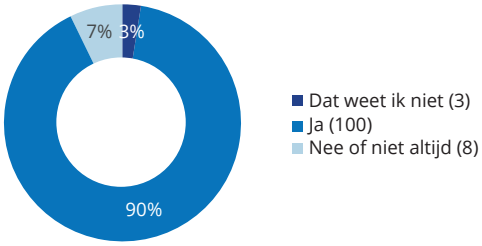
DoeMee onderzoek 2024 – Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing Benchmark gemeenten o.b.v. enquête

ECORYS

Algemene informatie

= aantal respondenten

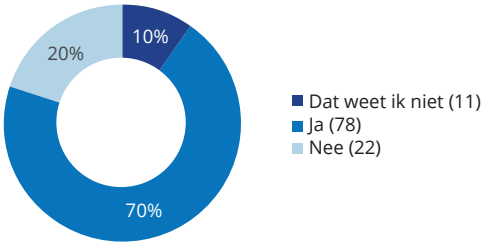
Zijn de rollen en taken van de gemeente en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder?



111

Nee of niet altijd: taakverdeling is nog niet helemaal ingeregeld.

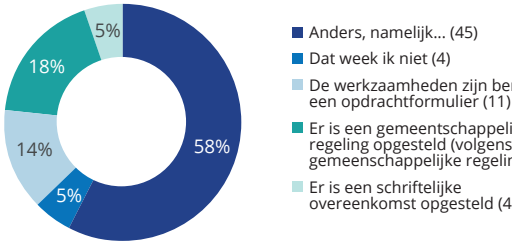
Is er door uw gemeente/provincie een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht?



111

Geen opdracht geformuleerd: gemeenten geven aan dat dit onderdeel is van de basistaak van omgevingsdiensten en het niet nodig is een aanvullende opdracht te formuleren. In andere gevallen is de rol- en taakverdeling (nog) niet duidelijk en moet de opdracht nog worden geformuleerd.

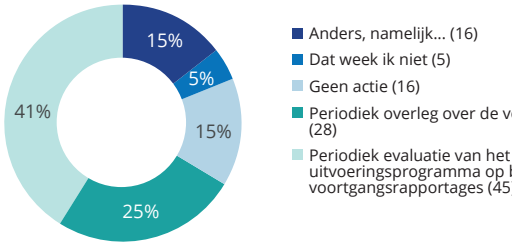
Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? (meer antwoorden mogelijk)



78

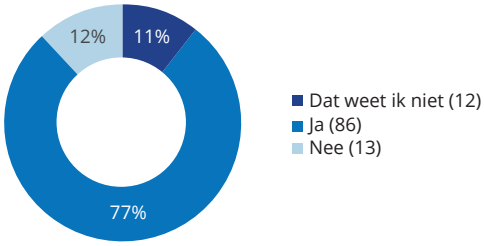
In geval anders namelijk: opdracht geformuleerd in jaarlijks uitvoerings- of werkprogramma.

Welke actie(s) heeft uw gemeente/provincie richting de omgevingsdienst ondernomen om te sturen op de taak van de omgevingsdienst m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht?



110

Is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van uw gemeente opgenomen?

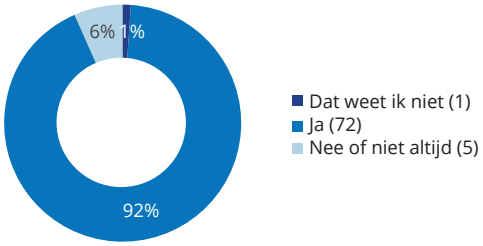


39 - Onder het overkoepelende onderwerp 'omgevingsdiensten'
14 - De energiebesparingsplicht is als onderdeel van een programma benoemd in de begroting
13 - Onder het overkoepelende onderwerp 'milieu'
10 - Anders, namelijk...
5 - De energiebesparingsplicht is als specifiek onderdeel benoemd in de begroting
5 - Onder het overkoepelende onderwerp 'VTH'
4 - Dat weet ik niet
1 - Onder het overkoepelende onderwerp 'energie'

111

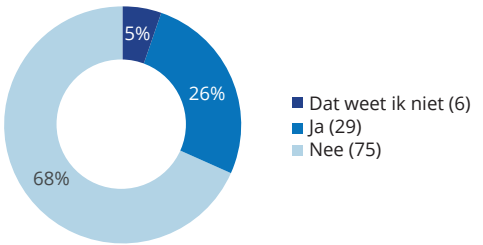
Het budget wordt vaak bepaald op basis van een inschatting van het aantal bedrijven dat aan de verplichtingen moet voldoen, wat vervolgens gecombineerd wordt met het geschatte aantal uren dat nodig is voor de controle per object en de prijs per controle (kengetallen per omgevingsdienst).

Wordt de opdracht in de praktijk ook uitgevoerd?



78

Geeft uw gemeente/provincie zelf invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023?

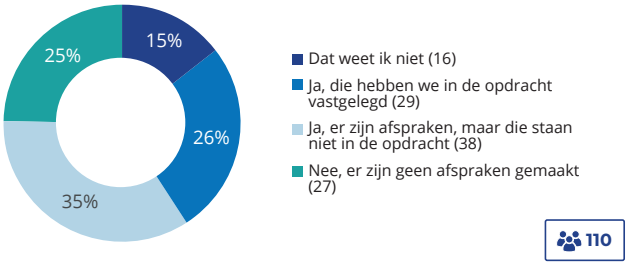


110

Indien ja: een aantal gemeenten geeft aan eigen toezichthouders in dienst te hebben die toezien op niet-basistaakbedrijven. Twee gemeenten voeren zelf het toezicht en de handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht uit. Een aantal gemeenten geeft daarnaast aan actief te communiceren, stimuleren en adviseren over de verplichtingen. Ook zijn er gemeenten die aangeven zelf het toezicht op kantoorgebouwen uit te voeren, die over minimaal energielabel C dienen te beschikken.

Informatievoorziening

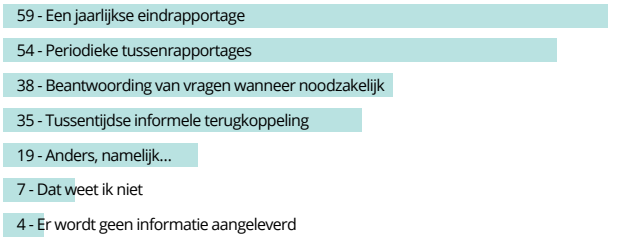
Zijn er afspraken gemaakt tussen uw gemeente/provincie en de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht?



110

Nee of niet altijd: taakverdeling is nog niet helemaal ingeregeld.

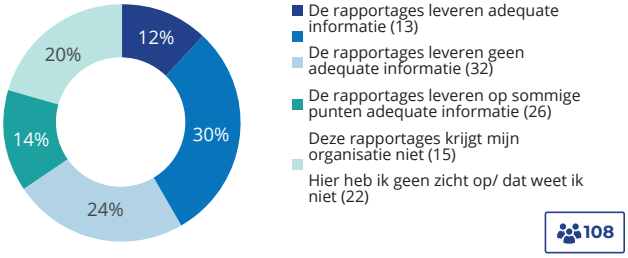
Op welke wijze ontvangt uw gemeente/provincie informatie over de resultaten van de handhaving van de energiebesparingsplicht van de Omgevingsdienst? (Meer antwoorden mogelijk)



122

In geval anders namelijk: halfjaarlijkse en/of jaarlijkse evaluatie, incidentele informatie via de mail of er zijn nog geen duidelijke afspraken hierover gemaakt. Ook ontvangen veel gemeenten jaarrapportages of tussenrapportages.

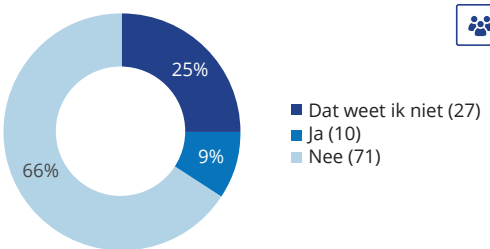
Geven de rapportages van de omgevingsdiensten adequate informatie aan de deelnemende gemeenten en provincies over de bereikte resultaten? Let op: het gaat hierover wat de energiebesparingsplicht oplevert (bijv. reductie CO_2 en vermindering gas- en elektriciteitsverbruik)



108

Rapportages leveren geen/op sommige punten adequate informatie: de concrete energiebesparing die de uitgevoerde toezicht- en handhavingstak- en hebben opgeleverd ontbreekt (CO_2 reductie). In sommige gevallen is een indicatie van de CO_2 besparing via de omgevingsdienst beschikbaar. Gemeenten geven aan wel behoefte aan dit inzicht te hebben.

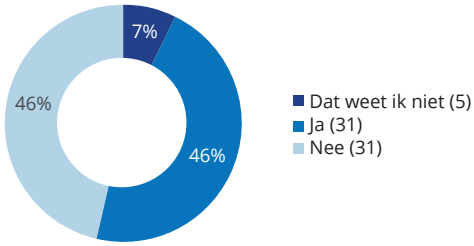
Zijn er wel eens vragen/ opmerkingen gekomen van de gemeenteraad/Provinciale Staten over de bereikte resultaten (bijv. reductie CO_2 en vermindering gas en elektriciteit) van de energiebesparingsplicht?



108

Indien ja: vragen/opmerkingen gingen veelal over de gerealiseerde CO_2 reductie, over de hoeveelheid controles en naleefgedrag en het type uitgevoerde maatregelen.

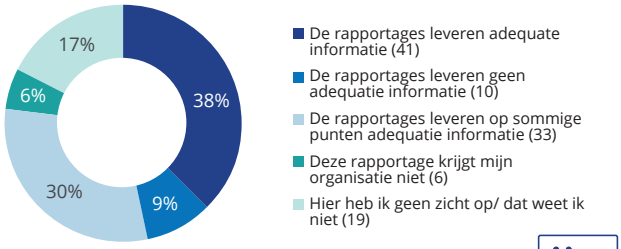
Zijn er doelstellingen (KPI's) afgesproken met omgevingsdiensten over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht ?



67

Voorbeelden van KPI's zijn aantal controles en hercontroles per jaar, de besteedde uren en het soort overtreding.

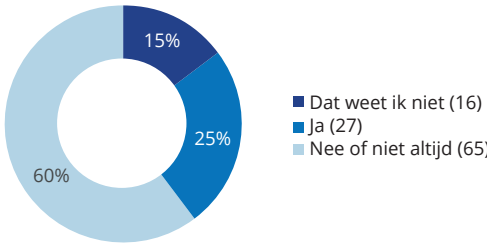
Geven de rapportages van de omgevingsdiensten aan de deelnemende gemeenten adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht?



109

Geen/op sommige punten: informatie is globaal en geeft vaak geen inzicht in behaalde resultaten, zoals hoeveelheid gerealiseerde energiebesparing. Rapportage krijgt mijn organisatie niet: gemeenten geven aan dat zij niet om specifieke informatie vragen op dit vlak of dat er nog nadere afspraken moeten worden gemaakt over rapportages.

Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van de Gemeenteraad over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de Omgevingsdienst?



108

Indien ja: Vragen gingen bijvoorbeeld over de werkwijze, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (aantal controles, naleefgedrag) en de bereikte resultaten.

DoeMee onderzoek 2024 – Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing Benchmark omgevingsdiensten o.b.v. enquête

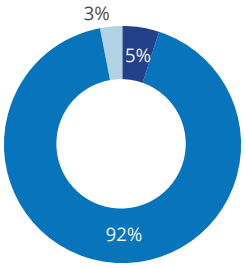


ECORYS

Algemene informatie

= aantal respondenten

Is de Energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel bij uw omgevingsdienst?



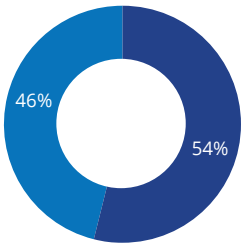
- Anders, namelijk... (7)
- Ja, dit is een apart taakveld (122)
- Nee, dit is geen apart taakveld (4)

133

Anders, namelijk: taken zijn onderdeel van een breder takenpakket, zoals toezicht en handhaving op de informatieplicht en onderzoeksplicht.

Resultaat

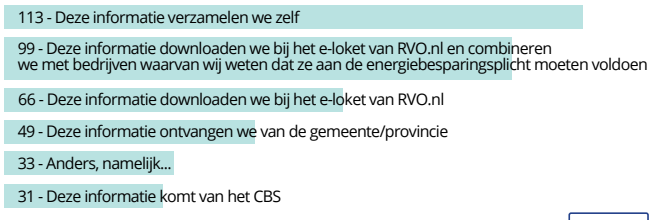
Is er zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht?



- Gedeeltelijk (72)
- Ja (61)

133

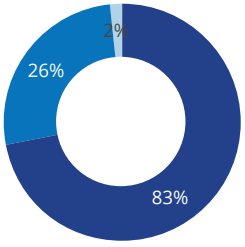
Hoe komt u aan deze informatie? (meer antwoorden mogelijk)



391

- *Anders, namelijk: informatieverzameling via regulier toezicht en/of eigen inschatting o.b.v. oppervlakte, type bedrijf, gemiddelde gebruikscijfers*
- *Waarom ontbreekt informatie? Geen inzicht in energieverbruiksgegevens van bedrijven. Het aanleveren van gegevens door netbeheerders kan helpen volledig inzicht te krijgen. Daarnaast in enkele gevallen ook te weinig capaciteit bij omgevingsdienst.*
- *Welke acties heeft omgevingsdienst ondernomen om inzicht wel te krijgen? Registratie energieverbruik bij reguliere milieucontroles, opzetten (online) informatiecampagne om bedrijven op verplichtingen te wijzen, eigen inschatting maken o.b.v. ervaringscijfers (oppervlakte, bedrijfsactiviteit, gemiddelde verbruikscijfers).*

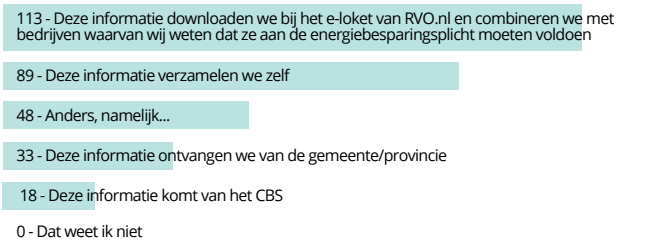
Is er bij uw omgevingsdienst zicht op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden?



- Gedeeltelijk (96)
- Ja (35)
- Nee (2)

133

Hoe komt u aan deze informatie? (meer antwoorden mogelijk)



301

- *Anders, namelijk: via milieucontroles bedrijven wijzen op informatieplicht, samenvoeging verschillende informatiebronnen (RVO, KVK, BAG)*
- *Waarom ontbreekt informatie? Geen inzicht in energieverbruiksgegevens van bedrijven. Het aanleveren van gegevens door netbeheerders kan helpen volledig inzicht te krijgen. Daarnaast in enkele gevallen ook te weinig capaciteit bij omgevingsdienst.*
- *Welke acties heeft omgevingsdienst ondernomen om inzicht wel te krijgen? Registratie energieverbruik bij reguliere milieucontroles, opzetten (online) informatiecampagne om bedrijven op verplichtingen te wijzen, eigen inschatting maken o.b.v. ervaringscijfers (oppervlakte, bedrijfsactiviteit, gemiddelde verbruikscijfers).*

Hoe maakt u contact met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing? (meer antwoorden mogelijk)

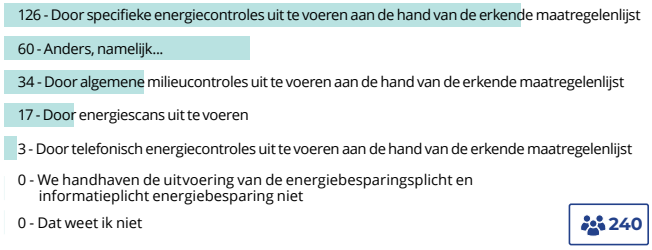


382

Anders, namelijk: via fysieke energiecontroles en informatievoorziening via lokale initiatieven (zoals informatieavonden georganiseerd door gemeente en bijeenkomsten RES regio's).

Organisatie van het toezicht

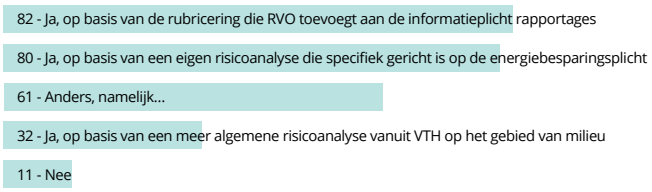
Geef aan op welke manier uw omgevingsdienst handhaaft op de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing? (meer antwoorden mogelijk)



240

- *Anders, namelijk: toepassing Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsdiensten (LHSO).*
- *Hoe wordt het aantal bedrijven dat wordt gecontroleerd per jaar bepaald? In afstemming met gemeente/provincie, afhankelijk van het budget, aantal bedrijven.*

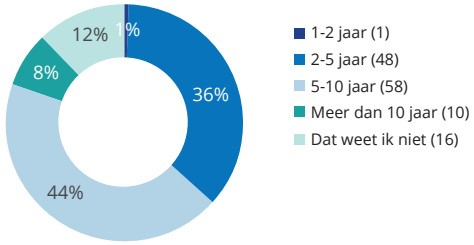
Stelt uw omgevingsdienst prioriteiten met betrekking tot welke bedrijven gecontroleerd worden m.b.t. de energiebesparingsplicht? (meer antwoorden mogelijk)



266

Anders, namelijk en/of toelichting: prioriteit op basis van het energieverbruik, een onderverdeling per branche en hierin onderverdeling naar het hoogste besparingspotentieel en/of voorkeur van gemeente/provincie.

Hoeveel jaar heeft u naar inschatting nodig om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente/provincie te controleren op de energiebesparingsplicht en informatieplicht (vanaf start van de werkzaamheden)?



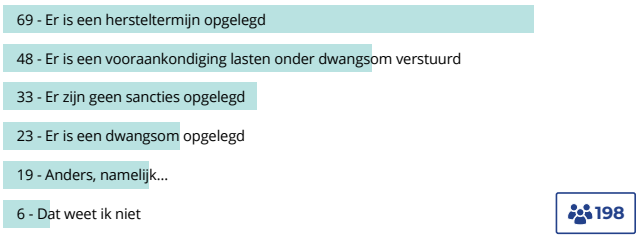
133

Kwantitatieve informatie

Aantal controles, ureninzet, overtredingen bij controle en hercontrole

Niet alle omgevingsdiensten hebben getallen via de enquête aangeleverd. Met inachtneming van nodige kanttekeningen (geen getallen beschikbaar, getallen voor de gehele regio, getallen voor gemeenten/provincies specifiek) is in het totaaloverzicht van alle omgevingsdiensten wel een trend zichtbaar tussen 2019 en 2023: het aantal controles, de ureninzet en totaal aantal overtredingen is toegenomen.

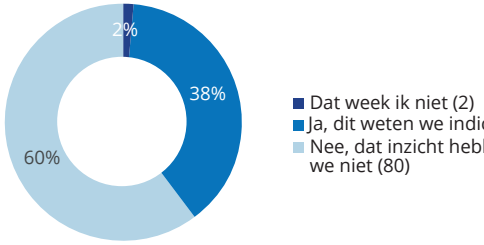
In geval er repressieve handhaving heeft plaatsgevonden, welke sancties zijn opgelegd? (meer antwoorden mogelijk)



198

Anders, namelijk: termijn (meestal een jaar) voor een plan van aanpak voor het treffen van ontbrekende energiebesparende maatregelen.

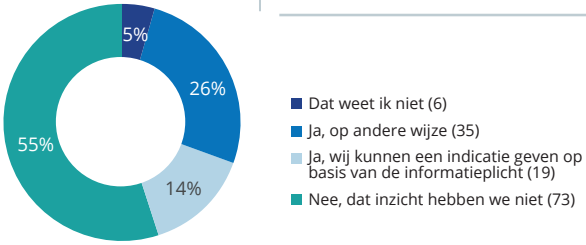
Heeft uw omgevingsdienst zicht op de totale gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd? (bijv. in kwh, m3 gas, CO_2 reductie)



133

Getroffen energiebesparende maatregelen: in veel gevallen wordt het type getroffen maatregelen niet door omgevingsdiensten bijgehouden. Enkele omgevingsdiensten geven aan dat het met name om gebouwmaatregelen gaat.

Heeft uw omgevingsdienst zicht op het energiebesparingspotentieel (bijv. in kwh, m3 gas, CO_2 reductie) bij bedrijven en instellingen?



133

Selecteer je gemeente	Omgevingsdienst van
Gemeente Emmen	Gemeente Emmen

Vragen	Antwoorden gemeente (tot vraag 29)	Antwoorden omgevingsdienst (vanaf vraag 30)
3. 3. Zijn de rollen en taken van gemeenten, provincies en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder?	Ja	
4. 4. U geeft aan dat de rollen en taken niet (altijd) helder zijn. Kunt u uw antwoord toelichten?		
	0	
5. 5. Voor welke gemeente of provincie vult u de vragenlijst in?	Gemeente Emmen	
6. 6. Is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van uw gemeente/provincie opgenomen?	Ja	

7.1. De energiebesparingsplicht is als specifiek onderdeel benoemd in de begroting		0
7.2. De energiebesparingsplicht is als onderdeel van een programma benoemd in de begroting		0
7.3. Onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’	Onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’	
7.4. Onder het overkoepelende onderwerp ‘energie’		0
7.5. Onder het overkoepelende onderwerp ‘VTH’		0
7.6. Onder het overkoepelende onderwerp ‘milieu’		0
7.7. Anders, namelijk...		0
7.14. Dat weet ik niet		0
8. 8. Is er door uw gemeente/provincie een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht?	Nee	
9. 9. Waarom is er geen opdracht verleend?	deelnemers van de RUD Drenthe een gezamenlijke	

10. 10. Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? Voeg relevante documenten toe aan de gedeelde map (bijv. opdrachtformulier, jaarlijkse werkplannen, producten en dienstencatalogus) (meer antwoorden mogelijk)

0

10. 10. Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? Voeg relevante documenten toe aan de gedeelde map (bijv. opdrachtformulier, jaarlijkse werkplannen, producten en dienstencatalogus) (meer antwoorden mogelijk) - other

0

11. 11. Wordt de opdracht in de praktijk ook uitgevoerd?

0

12. 12. Kunt u uw antwoord toelichten? (Denk hierbij bijv. aan hoe gehandeld wordt bij afwijkingen van de opdracht)

0

13. 13. Hoe wordt het budget van de opdracht aan de omgevingsdienst voor het toezicht en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht bepaald? (Beschrijf het proces)	0
14. 14. Welke actie(s) heeft uw gemeente/provincie richting de omgevingsdienst ondernomen om te sturen op de taak van de omgevingsdienst m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht?	Anders, namelijk...
14. 14. Welke actie(s) heeft uw gemeente/provincie richting de omgevingsdienst ondernomen om te sturen op de taak van de omgevingsdienst m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht? - other	De toezicht- en handhavingstaken mbt. energiebesparing en informatieplicht staan op een hoger abstractieniveau in het jaarprogramma van de RUD. In het jaarverslag vindt verantwoording plaats.
15. 15. Geeft uw gemeente/provincie zelf invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023?	Ja

16. 16. Kunt u uw antwoord toelichten?	informatieplicht uit de milieuwetgeving kennen we de	
17. 17. Zijn er afspraken gemaakt tussen uw gemeente/provincie en de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht?	Nee, er zijn geen afspraken gemaakt	
18. 18. Welke afspraken zijn er gemaakt met de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht richting uw gemeente/provincie?	0	
19. 19. Zijn er doelstellingen (KPI's) afgesproken met omgevingsdiensten over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht ?	0	
20. 20. Kunt u toelichten welke doelstellingen (KPI's) zijn afgesproken met omgevingsdiensten? (bijv. aantal controles, bevindingen, etc.) Voeg relevante documentatie toe aan de gedeelde map.	0	
21.1. Periodieke tussenrapportages	0	
21.2. Een jaarlijkse eindrapportage	Een jaarlijkse eindrapportage	

21.3. Tussentijdse informele terugkoppeling	0
21.4. Beantwoording van vragen wanneer noodzakelijk	0
21.5. Er wordt geen informatie aangeleverd	0
21.6. Anders, namelijk...	De rapportages leveren naar mijn oordeel geen adequate informatie. Naast de rapportage op concernniveau ontvangen de deelnemers hun deelnemer specifieke
21.12. Dat weet ik niet	0
22. 22. Geven de rapportages van de omgevingsdiensten aan de deelnemende gemeenten en provincies adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht?	De rapportages leveren geen adequatie informatie
23. 23. Kunt u bovenstaand antwoord toelichten? Bijv. welke elementen ontbreken of worden te summier behandeld?	urenbesteding en op aantal gecontroleerde zaken en aantallen overtredingen.Graag hadden we inzicht in de hoeveelheid erkende maatregelen die door de bedrijven autonoom getroffen zijn. Maar daarnaast vooral

24. 24. Geven de rapportages van de omgevingsdiensten adequate informatie aan de deelnemende gemeenten en provincies over de bereikte resultaten? Let op: het gaat hierover wat de energiebesparingsplicht oplevert (bijv. reductie CO2 en vermindering gas- en elektriciteitsverbruik)	De rapportages leveren geen adequate informatie	
25. 25. Kunt u bovenstaand antwoord toelichten? Bijv. welke elementen ontbreken of worden te summier behandeld?	zie het antwoord bij vraag 23	
26. 26. Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van de Gemeenteraad/Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de Omgevingsdienst?	Nee	
27. 27. Kunt u uw antwoord toelichten? En indien mogelijk een voorbeeld geven van een vraag of opmerking?		0

28. 28. Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van de gemeenteraad/Provinciale Staten over de bereikte resultaten (bijv. reductie CO2 en vermindering gas en elektriciteit) van de energiebesparingsplicht?	Nee
29. 29. Kunt u uw antwoord toelichten? En indien mogelijk een voorbeeld geven van een vraag of opmerking?	0
30. 30. Voor welke gemeente of provincie vult u de vragenlijst in?	Gemeente Emmen
31. 31. Is de Energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel bij uw Omgevingsdienst?	Ja, dit is een apart taakveld
31. 31. Is de Energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel bij uw Omgevingsdienst? - other	0
32. 32. Is er inzicht in het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht?	Ja
33.1. Deze informatie downloaden we bij het e-loket van RVO.nl	Deze informatie downloaden we bij het e-loket van RVO.nl

33.2. Deze informatie downloaden we bij het e-loket van RVO.nl en combineren we met bedrijven waarvan wij weten dat ze aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen	0
33.3. Deze informatie verzamelen we zelf	0
33.4. Deze informatie komt van het CBS	0
33.5. Deze informatie ontvangen we van de gemeente/provincie	0
33.6. Anders, namelijk...	0
33.7. Dat weet ik niet	0

34. 34. Kunt u toelichten waarom deze informatie (soms) ontbreekt?	
	0

35. 35. Welke acties heeft uw omgevingsdienst ondernomen om het inzicht wel te krijgen?	
	0
36. 36. Is er bij uw omgevingsdienst zicht op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden?	Gedeeltelijk
37.1. Deze informatie komt van het CBS	0
37.2. Deze informatie verzamelen we zelf	0
37.3. Deze informatie ontvangen we van de gemeente/provincie	0
37.4. Deze informatie downloaden we bij het e-loket van RVO.nl en combineren we met bedrijven waarvan wij weten dat ze aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen	0

37.5. Anders, namelijk...	deze bedrijven (indien het bedrijf
37.10. Dat weet ik niet	0
38. 38. Kunt u toelichten waarom deze informatie (soms) ontbreekt?	De gas en elektra verbruiken van bedrijven zijn niet openbaar bekend in verband met de privacy, het is vooraf niet mogelijk te weten of een bedrijf zijn verbruik boven de drempel is waardoor deze moet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing.
39. 39. Welke acties zijn ondernomen om de informatie wel te krijgen?	In 2020 zijn 4600 bedrijven gelijktijdig informerend aangeschreven op het mogelijk nog te moeten voldoen aan de informatieplicht energiebesparing, deze actie heeft er toe geleid dat veel bedrijven alsnog hebben voldaan aan de informatieplicht.
40.1. Per brief / e-mail	Per brief / e-mail
40.2. Telefonisch	0
40.3. Persoonlijk	0
40.4. Via BOA's	0
40.5. Anders, namelijk...	0
40.6. Dat weet ik niet	0

41.1. Door algemene milieucontroles uit te voeren aan de hand van de erkende maatregelenlijst	0
41.2. Door specifieke energiecontroles uit te voeren aan de hand van de erkende maatregelenlijst	Door specifieke energiecontroles uit te voeren aan de hand van de erkende maatregelenlijst
41.3. Door telefonisch energiecontroles uit te voeren aan de hand van de erkende maatregelenlijst	0
41.4. Door energiescans uit te voeren	0
41.5. We handhaven de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing niet	0
41.6. Anders, namelijk...	0
41.7. Dat weet ik niet	0

42. 42. Hoe wordt het aantal bedrijven dat wordt gecontroleerd per jaar bepaald?	De energiecontrole kost gemiddeld 12 uren per bedrijf. De aantallen controles worden bepaald door het totaal aantal productieve uren van de toezichthouders energie te delen door deze 12 uren.

43. 43. Hoeveel jaar heeft u naar inschatting nodig om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente/provincie te controleren op de energiebesparingsplicht en informatieplicht?	5-10 jaar
44.1. Ja, op basis van een eigen risicoanalyse die specifiek gericht is op de energiebesparingsplicht	0
44.2. Ja, op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages	Ja, op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages
44.3. Ja, op basis van een meer algemene risicoanalyse vanuit VTH op het gebied van milieu	0
44.4. Nee	0
44.5. Anders, namelijk...	de hand van de rubriceringscode
44.6. Dat weet ik niet	0

45. 45. Kunt u uw antwoord toelichten?	In 2023 waren er 394 energiecontroles gepland binnen de hele provincie Drenthe, de planning was erop gericht om het maximale uit het energie besparingspotentieel te halen. Om dit potentieel maximaal te benutten is de RUD Drenthe uitgegaan van het bezoeken van bedrijven waar het energieverbruik het hoogst is voor zowel het gas verbruik, als het elektraverbruik en waar de rubriceringscode R1 door de RVO is meegegeven. De rubriceringscode R1 geeft aan dat de kans bij dat bedrijf het grootst is dat er nog energiebesparende
46.1.1. Aantal bedrijven - 2019	gt
46.1.2. Aantal bedrijven - 2020	gt
46.1.3. Aantal bedrijven - 2021	gt
46.1.4. Aantal bedrijven - 2022	16
46.1.5. Aantal bedrijven - 2023	81
47.1.1. Aantal uren - 2019	gt
47.1.2. Aantal uren - 2020	gt
47.1.3. Aantal uren - 2021	gt
47.1.4. Aantal uren - 2022	492
47.1.5. Aantal uren - 2023	1232
48.1.1. % bij de eerste controle - 2019	gt
48.1.2. % bij de eerste controle - 2020	gt
48.1.3. % bij de eerste controle - 2021	gt

48.1.4. % bij de eerste controle - 2022		0
48.1.5. % bij de eerste controle - 2023		0
48.2.1. % bij hercontrole - 2019	gt	
48.2.2. % bij hercontrole - 2020	gt	
48.2.3. % bij hercontrole - 2021	gt	
48.2.4. % bij hercontrole - 2022		0
48.2.5. % bij hercontrole - 2023		0
49.1.1. Aantal overtredingen - 2019	gt	
49.1.2. Aantal overtredingen - 2020	gt	
49.1.3. Aantal overtredingen - 2021	gt	
49.1.4. Aantal overtredingen - 2022		57
49.1.5. Aantal overtredingen - 2023		98
50.1.1. Aantal keer 'vooraankondiging last onder dwangsom' - 2019		0
50.1.2. Aantal keer 'vooraankondiging last onder dwangsom' - 2020		0
50.1.3. Aantal keer 'vooraankondiging last onder dwangsom' - 2021		0
50.1.4. Aantal keer 'vooraankondiging last onder dwangsom' - 2022		2
50.1.5. Aantal keer 'vooraankondiging last onder dwangsom' - 2023		10

50.2.1. Aantal keer overige repressieve handhaving opgelegd - 2019	0
50.2.2. Aantal keer overige repressieve handhaving opgelegd - 2020	0
50.2.3. Aantal keer overige repressieve handhaving opgelegd - 2021	0
50.2.4. Aantal keer overige repressieve handhaving opgelegd - 2022	0
50.2.5. Aantal keer overige repressieve handhaving opgelegd - 2023	5
51.1. Er is een hersteltermijn opgelegd	0
51.2. Er is een dwangsom opgelegd	Er is een dwangsom opgelegd
51.3. Er is een vergunning of ontheffing (gedeeltelijk) ingetrokken	0
51.4. Er is bestuursdwang (boete) toegepast	0
51.5. Er is een vooraankondiging lasten onder dwangsom verstuurd	Er is een vooraankondiging lasten onder dwangsom verstuurd
51.6. Er zijn geen sancties opgelegd	0
51.7. Anders, namelijk...	0
51.8. Dat weet ik niet	0
52. 52. Heeft uw omgevingsdienst zicht op het energiebesparingspotentieel (bijv. in kwh, m3 gas, co2 reductie) bij bedrijven en instellingen?	Ja, op andere wijze

53. 53. Hoe groot is het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen in deze gemeente/provincie?	Provincie breed gold in de ronde 2019-2023 een besparingspotentieel van 97.434.000 kWh
54. 54. Heeft uw omgevingsdienst zicht op de totale gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd? (bijv. in kwh, m3 gas, co2 reductie)	Ja, dit weten we indicatief
55.1.1. kWh - 2019	0
55.1.2. kWh - 2020	0
55.1.3. kWh - 2021	0
55.1.4. kWh - 2022	0
55.1.5. kWh - 2023	0
55.1. Sec	0
55.2.1. m3 - 2019	0
55.2.2. m3 - 2020	0
55.2.3. m3 - 2021	0
55.2.4. m3 - 2022	0
55.2.5. m3 - 2023	0
55.2. Sec	0
56.1.1. kWh - 2019	gt
56.1.2. kWh - 2020	gt
56.1.3. kWh - 2021	gt
56.1.4. kWh - 2022	513
56.1.5. kWh - 2023	832
56.1. Sec	elektra maatregelen zijn bij elkaar
56.2.1. m3 - 2019	gt
56.2.2. m3 - 2020	gt
56.2.3. m3 - 2021	gt
56.2.4. m3 - 2022	0
56.2.5. m3 - 2023	0
56.2. Sec	0

57. 57. Welke maatregelen zijn er daadwerkelijk door bedrijven getroffen in de periode 2019 tot en met 2023? Geef het aantal maatregelen en de aard weer indien mogelijk, geef anders een kwalitatieve toelichting. Upload documenten ter onderbouwing van uw antwoord in de gedeelde map. Indien deze vraag niet te beantwoorden is, laat deze dan leeg.

Maatregelen 2022 FE1 Energieverbruik voor verlichting en ventilatie voorkomen als lift niet in gebruik is. GC4 Energiezuinige ventilator toepassen. GA1 Borgen van de optimale energiezuinige in- en afstellingen van klimaatinstallaties door het automatisch laten registeren en analyseren van energieverbruiken met een energieregistratie- en bewakingssysteem (EBS). GE2 Geïnstalleerd vermogen accentverlichting beperken. GE3 Onnodig branden van buitenverlichting voorkomen. GE7 Geïnstalleerd vermogen basisbinnenverlichting beperken. FB1 Branden van verlichting in koel- en vriescel beperken. GA1 Borgen van de optimale energiezuinige in- en afstellingen van klimaatinstallaties door het automatisch laten registeren en

Factsheet DoeMee Onderzoek 2024

Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing

Het DoeMee Onderzoek 2024 richt zich op de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing. Deze factsheet is opgesteld voor de gemeente Emmen op basis van de ingevulde vragenlijst door de gemeente en omgevingsdienst RUD Drenthe (Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe). De dikgedrukte blauwe tekst geeft het antwoord op de enquête en eventuele toevoegingen/ wijzigingen vanuit de schriftelijke validatie weer. Er is gevraagd om aanvullende informatie aan te leveren over de opdrachtformulering, afgesproken doelstellingen, resultaten en energiebesparende maatregelen die zijn getroffen. Een documentenanalyse is indien er documenten zijn aangeleverd opgenomen aan het eind van de factsheet. De factsheet is gevalideerd door de omgevingsdienst RUD Drenthe en de gemeente Emmen.

Gemeente Emmen

Algemene informatie

De rollen en taken van gemeenten, provincies en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht zijn op dit moment **helder**.

De opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst is in de begroting opgenomen, **onder het overkoepelende onderwerp 'omgevingsdiensten'**.

Er is **geen** opdracht geformuleerd voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. **In 2021 hebben de deelnemers van de RUD Drenthe een gezamenlijke bestuurlijke keuze gemaakt voor een ingroeimodel van wettelijke VTH (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) energiezuinigheidstaken. Gemeente Emmen en de provincie Drenthe geven akkoord op de begroting van RUD, waarmee geld beschikbaar komt voor haar activiteiten. Daarnaast ontvangt RUD SPUK THE gelden (Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht) vanuit RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) (1.500.000 euro voor 5 jaar) voor het thema energie. Ook was er van 2020-2023 extra inzet mogelijk door externen vanuit de regeling "Versterkte uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht (VUE)". Dit heeft verder geen invloed op het bestaande groeimodel, enkel dat de bijdrage voor de gemeenten lager uitvalt door de subsidie van het Rijk.** Het is **onbekend** of de opdracht in de praktijk wordt uitgevoerd.

Het is **onbekend** op basis waarvan het budget voor de opdracht aan de omgevingsdienst wordt bepaald. **De toezicht- en handhavingstaken met betrekking tot de energiebesparings- en informatieplichtplicht staan op een hoger abstractieniveau in het jaarprogramma van de RUD. In het jaarverslag vindt verantwoording plaats**.

De gemeente geeft zelf **geen** invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. Sinds 1 januari 2014 zijn alle milieutaken gemandateerd aan de RUD Drenthe. Sinds 1 juli 2023 zijn de

energietaken als basistaak toegevoegd aan het basistakenpakket. **Naast de energiebesparing en informatieplicht uit de milieuwetgeving is er de 'label-C' verplichting uit de bouwregelgeving. Deze label-C taken worden binnen de gemeente zelf opgepakt**. De label C taken vallen formeel onder de gemeentelijke taak en onder de wetgeving van het besluit bouwen en leefomgeving (voorheen bouwbesluit). Dit is geen milieu of energie taak.

Informatievoorziening

Er zijn **geen afspraken gemaakt** over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met de omgevingsdienst m.b.t. de energiebesparingsplicht. Er zijn **ook geen** KPI's afgesproken met omgevingsdiensten over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht.

De gemeente ontvangt **een jaarlijkse eindrapportage. Naast de rapportage op concernniveau ontvangen de deelnemers hun 'deelnemer specifieke informatie', de zogenoemde 'Place-mat'. Deze heeft de gemeente voor het jaar 2023 nog niet ontvangen.** De rapportages die door de omgevingsdienst aan de gemeente worden verstrekt leveren **geen adequate informatie** over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht. **De gemeente ontvangt informatie over de totale urenbesteding, het aantal gecontroleerde bedrijven en de aantallen overtredingen. Graag heeft de gemeente inzicht in de hoeveelheid erkende maatregelen die door de bedrijven autonoom getroffen zijn en dan vooral ook de hoeveelheid maatregelen die door toezicht & handhaving zijn afgedwongen. Daardoor ontstaat inzicht of de kosten van de inzet van het handhavingsinstrumentarium effectief zijn**. De rapportages geven **geen adequate informatie** over de bereikte resultaten.

Vanuit de gemeenteraad zijn er **geen** vragen gekomen over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst. Over de bereikte resultaten, zoals reductie CO_2 en vermindering verbruik van gas en elektriciteit) zijn vanuit de gemeenteraad **ook geen** vragen/opmerkingen geweest.

Omgevingsdienst RUD Drenthe en gemeente Emmen

Algemene informatie

De rollen en taken van gemeenten, provincies en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht zijn op dit moment **helder**. De energiebesparingsplicht is **als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel**. Tot 1 juli 2023 was het een apart taakveld. Per 1 juli 2023 is energietoezicht onderdeel van het basistakenpakket.

Resultaat

Er is **volledig** zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. **Deze informatie wordt gedownload via het e-loket van RVO.nl**. Er is volledig zicht op de bedrijven die rapporteren. Er is geen volledig zicht op bedrijven die hun informatieplicht niet vervullen. Vanuit beschikbare informatie is een inschatting gemaakt welke bedrijven vermoedelijk onder de informatieplicht zouden vallen.

Er is **gedeeltelijk** zicht op het aantal bedrijven dat zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houdt. **Tijdens milieucontroles worden deze bedrijven (indien het bedrijf nog niet heeft voldaan) aangeschreven om alsnog te voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Daarmee komen deze bedrijven alsnog in zicht.** De informatie ontbreekt in sommige gevallen omdat **de gas en elektra verbruiken van bedrijven niet openbaar bekend zijn in verband met de privacyregelgeving. Het is vooraf niet mogelijk te weten of een bedrijf zijn verbruik boven de drempel is en of deze moet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing.** De omgevingsdienst heeft acties ondernomen om (volledig) inzicht te krijgen door **in 2020 4600 bedrijven gelijktijdig informerend aan te schrijven op het mogelijk nog te moeten voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Deze actie heeft er toe geleid dat veel bedrijven alsnog hebben voldaan aan de informatieplicht**. Er wordt **per brief of e-mail** contact gemaakt met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing.

Organisatie van het toezicht

De omgevingsdienst handhaaft op de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing door **specifieke energiecontroles uit te voeren aan de hand van de erkende maatregelenlijst**. **De energiecontrole kost gemiddeld 12 uren per bedrijf. De aantallen controles worden bepaald door het totaal aantal productieve uren van de toezichthouders energie te delen door deze 12 uren**. Naar schatting heeft de omgevingsdienst nog **5-10 jaar** nodig vanaf de start van de werkzaamheden om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente/provincie te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht.

De omgevingsdienst stelt prioriteit in de te controleren bedrijven **op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages. De prioritering wordt bepaald aan de hand van de rubriceringscode maar ook door de hoogte van het energieverbruik. Hoe hoger het energieverbruik en lager het getal van de rubriceringscode is, des te groter de kans dat bij dat bedrijf een energiecontrole wordt uitgevoerd. In 2023 waren er 394 energiecontroles gepland binnen de hele provincie Drenthe. De planning was erop gericht om het maximale uit het energiebesparingspotentieel te halen. Om dit potentieel maximaal te benutten is de RUD Drenthe uitgegaan van het bezoeken van bedrijven waar het energieverbruik het hoogst is voor zowel het gas verbruik, als het elektraverbruik.**

Kwantitatieve informatie

De omgevingsdienst heeft de kwantitatieve informatie uit onderstaande tabellen ingevuld voor de gemeente.

Onderstaande tabel bevat informatie over het aantal gecontroleerde bedrijven en de ureninzet op jaarbasis door de omgevingsdienst in de periode 2022 – 2023. In de jaren 2019 – 2021 was dit nog geen taak van de omgevingsdienst.

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis
2019	**Geen taak**	**Geen taak**
2020	**Geen taak**	**Geen taak**
2021	**Geen taak**	**Geen taak**
2022	**16**	**492**
2023	**81**	**1232**

Onderstaande tabel bevat informatie over het percentage bedrijven waar overtredingen zijn aangetroffen voor en na hercontrole tussen 2019 en 2023.

Jaar	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle	% bedrijven met overtredingen bij hercontrole
2019	**Geen taak**	**Geen taak**
2020	**Geen taak**	**Geen taak**
2021	**Geen taak**	**Geen taak**
2022	**-**	**-**
2023	**-**	**-**

Onderstaande tabel bevat informatie over het aantal jaarlijks geconstateerde overtredingen tussen 2019 en 2023.

Jaar	Aantal overtredingen
2019	**Geen taak**
2020	**Geen taak**
2021	**Geen taak**
2022	**57**
2023	**98**

Onderstaande tabel bevat per jaar informatie over het aantal bedrijven dat een ‘vooraankondiging last onder dwangsom’ of overige repressieve handhaving heeft ontvangen tussen 2019 en 2023.

Jaar	Vooraankondiging last onder dwangsom	Overige repressieve handhaving opgelegd
2019	**Geen taak**	**Geen taak**
2020	**Geen taak**	**Geen taak**
2021	**Geen taak**	**Geen taak**
2022	**2**	**-**
2023	**10**	**5**

In het geval er repressieve handhaving heeft plaatsgevonden **is een dwangsom opgelegd en/of is een vooraankondiging lasten onder dwangsom verstuurd**.

De omgevingsdienst heeft **zicht op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen (provincie breed)**. Voor het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen in de provincie geldt, **voor de ronde 2019-2023, een besparingspotentieel van 97.434.000 kWh**. De omgevingsdienst heeft **indicatief zicht op de totaal gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd**.

De totaal gerealiseerde energiebesparing is indicatief per jaar in onderstaande tabel weergegeven:

Jaar	Gerealiseerde energiebesparing in kWh	Gerealiseerde energiebesparing in m^3
2019	**Geen taak**	**Geen taak**
2020	**Geen taak**	**Geen taak**
2021	**Geen taak**	**Geen taak**
2022	**513**	**-**
2023	**832**	**-**

In de periode 2019 tot en met 2023 zijn de volgende energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen getroffen (op basis van de maatregelenlijst, voor het jaar 2022):

FE1 Energieverbruik voor verlichting en ventilatie voorkomen als lift niet in gebruik is

GC4 Energiezuinige ventilator toepassen

GA1 Borgen van de optimale energiezuinige in- en afstellingen van klimaatinstallaties door het automatisch laten registeren en analyseren van energieverbruiken met een energieregistratie- en bewakingssysteem (EBS)

GE2 Geïnstalleerd vermogen van klimaatinstallaties door het automatisch laten registeren en analyseren van energieverbruiken met een energieregistratie- en bewakingssysteem (EBS)

GC4 Energiezuinige ventilator toepassen

Aanvullende documentenanalyse

Categorie	Aanwezig?	Documenten
Toelichting		
Begroting	√	Begroting 2022; Ontwerpbegroting 2024 RUD Drenthe
Opdracht		
Beleidstukken		
Werkprogramma	√	Jaarprogramma 2023; concept jaarprogramma 2024
Voortgangsrapportage	x	
Aanvullend	√	Kadernota 2025 RUD Drenthe

De RUD Drenthe heeft energietoezicht als een van de duurzaamheidsambities opgenomen in de Kadernota 2025. Daarin staat dat de SPUK-THE regeling beschikbaar is gesteld ten behoeve van energietoezicht. De klimaatdoelen in relatie tot energiebesparing bij bedrijven zijn ook opgenomen in de begroting van de RUD Drenthe. Voor de uitvoering van deze taken is opdracht verleent vanuit de gemeenten en provincie, die wel verantwoordelijk blijven voor het milieubeleid en prioriteitstelling op lokaal niveau.

Voor het toezien op de wet- en regelgeving zijn vanaf 2022 uren toegevoegd aan de begroting. Een deel wordt gefinancierd vanuit het Rijk, en een deel wordt gedragen vanuit de uitvoering van RGT (Revitalisering Generiek Toezicht). Voor 2024 worden deze uren (7000 uur) verder naar het gewenste niveau gebracht door 1400 uur toe te voegen aan de uitvoering van energietoezicht.

In de jaarprogramma's die de RUD Drenthe elk jaar opstelt worden de werkzaamheden beschreven die de RUD Drenthe voor 13 Drentse deelnemers uitvoeren. Dit betreft ook toezicht op de energiebesparingsplicht bij bedrijven. De omgevingsdienst weet welke type bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Over de uitvoering van het toezicht op het vereiste energielabel C van kantoorgebouwen vindt nog afstemming plaats met de deelnemers. Toezicht op de Label C verplichting is geen milieu (energie) taak, formeel valt dit onder het Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Indien van toepassing kan via een extra taak opdracht worden gegeven voor de uitvoering voor deze taak.

De gemeente Emmen heeft geen verdere documenten aangeleverd.



ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing

Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers

Rotterdam, 26 augustus 2024

DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing

Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers

Rotterdam, 26 augustus 2024

SCH/RG 1005367rap

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding 10
1.2 Doel en onderzoeksvragen 11
1.3 Leeswijzer 12

2 Beleidsopzet 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Energiebesparingsplicht 13
2.3 Informatieplicht energiebesparing 15
2.4 Rol en taakverdeling 16
2.5 Financiën 16

3 Resultaten enquête 18
3.1 Inleiding 18
3.2 Gemeenten 18
3.3 Provincies 29
3.4 Omgevingsdiensten 37
3.5 Verantwoording 48

4 Toelichting op resultaten vanuit deskstudie en focusgroepen 52
4.1 Inleiding 52
4.2 Begroting en financiering van toezicht en handhaving 52
4.3 Rollen en taken toezicht en handhaving 54
4.4 Uitvoering van toezicht en handhaving 55
4.5 Verantwoording 57
4.6 Resultaten toezicht en handhaving 57

5 Slotbeschouwing 59

Literatuurlijst 61

Bijlage 1: Onderzoeksproces, onderzoeksmethoden en kwaliteit van de informatie 63
Inleiding 63
Onderzoeksproces 63
Afstemming met de Algemene Rekenkamer 64
Onderzoeksmethoden en kwaliteit 65
Kwaliteit van de informatie 66

Bijlage 2: Begrippenlijst 68

Bijlage 3: Overzicht van deelnemende overheden 69

Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

In dit DoeMee-onderzoek 2024 doen in totaal 109 rekenkamers onderzoek naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing, op initiatief en onder begeleiding van de Vereniging van Rekenkamers (VVR). De uitkomsten van dit DoeMee-onderzoek bieden inzicht in de manier waarop gemeenten, provincies en omgevingsdiensten toezicht en handhaving op deze plichten hebben georganiseerd en wat de resultaten hiervan zijn.

De energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing in het kort

Om de uitkomsten van het onderzoek goed te kunnen duiden, is inzicht in de werking en organisatie van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing nodig. Hieronder is dit kort weergegeven:

- Energiebesparingsplicht: bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m3 aardgas gebruiken, zijn verplicht energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen.
- Informatieplicht energiebesparing: bedrijven en instellingen zijn verplicht eens in de 4 jaar actief informatie te verstrekken aan hun omgevingsdienst over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten.

Het is de omgevingsdienst die het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing uitvoert in opdracht van het bevoegd gezag.

Uitkomsten van het onderzoek

De onderzoeksvragen zijn uitgezet bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. De uitkomsten van de antwoorden op deze vragen zijn hieronder samengevat.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de gemeenten zijn:

- Bij meer dan driekwart van de gemeenten (77%) is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting opgenomen, meestal onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’. Hierbij is dus niet specifiek onderscheid gemaakt naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing, maar is die taak onder één noemer samengebracht met andere taken die bij de omgevingsdienst belegd zijn.
- In 70% van de gemeenten is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Aan de opdracht wordt in de meeste gevallen (92%) ook voldaan. Er zijn uiteenlopende redenen waarom er geen opdracht vanuit de gemeente richting de omgevingsdiensten geformuleerd is. Een aantal gemeenten geeft hierbij aan dat dit onderdeel is van de basistaak van de omgevingsdienst en het daardoor niet nodig is een aanvullende opdracht te formuleren.
- Er wordt door 80% van de gemeenten gestuurd op de taken van de omgevingsdienst. Dit gebeurt meestal door voortgangsrapportages, periodieke overleggen over, of evaluatie van, de voortgang. Bij 61% van de gemeenten zijn er ook formeel afspraken gemaakt over

de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht. In 46% van de gemeenten zijn hier ook kritische prestatie indicatoren (KPI's) aan verbonden, zoals het aantal controles. In een even groot deel (46%) van de gemeenten gebeurt dit overigens niet.

- De rapportages die de gemeenten ontvangen, worden door 38% van de gemeenten van goede kwaliteit bevonden. In 39% van de gevallen bevatten de rapportages geen of niet voldoende adequate informatie. In het geval rapportages geen adequate informatie leveren, geven gemeenten in de toelichting aan dat er bijvoorbeeld geen specifieke gemeentelijke kengetallen geleverd worden en/of de informatie globaal is. Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat de rapportages geen inzicht geven in de behaalde resultaten, zoals de hoeveelheid gerealiseerde energiebesparing en de toegevoegde waarde van handhaving.
- Ongeveer een kwart (26%) van de gemeenten vervult zelf ook nog taken. Drie gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij eigen toezichthouders hebben die toezien op de niet-basistaakbedrijven. Een van de gemeenten geeft hierbij aan dat zij energiegegevens opvraagt die de omgevingsdienst kan gebruiken voor toezicht en handhaving op de verplichtingen. Een aantal gemeenten geeft aan het toezicht op kantoorgebouwen die over minimaal energielabel C dienen te beschikken, zelf uit te voeren. Daarnaast zijn er twee gemeenten die toezicht en handhaving op de verplichtingen ook na 1 juli 2023 nog zelf uitvoeren.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de provincies zijn:

- Bij tien van de twaalf provincies is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting opgenomen, meestal onder het overkoepelende onderwerp 'omgevingsdiensten'.
- Bij tien van de twaalf provincies is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Bij drie provincies wordt de opdracht jaarlijks opgenomen in het uitvoeringsprogramma en bij vier provincies is de opdracht opgenomen in het werkplan van de omgevingsdiensten en bij drie provincies zijn de werkzaamheden benoemd in een opdrachtformulier. Aan de opdracht wordt in de meeste gevallen (80%) ook voldaan.
- Er wordt door elf provincies gestuurd op de taken van de omgevingsdienst en één van de provincies kon hier geen antwoord op geven. Het meest wordt gestuurd op basis van een periodieke evaluatie van het werk- en uitvoeringsprogramma en/of op basis van voortgangsrapportages (vijf provincies). Bij vier provincies vindt er periodiek overleg over de voortgang plaats. Bij acht provincies zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht. In vijf provincies zijn hier ook KPI's aan verbonden.
- Zes provincies geven aan dat de rapportages adequate informatie bevatten. De respondenten die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1) of geen adequate informatie wordt geleverd (3), geven aan dat de rapportage geen inzicht geven in de effecten, zoals bijvoorbeeld een reductie in CO_2-uitstoot als gevolg van vermindering van gas- en elektriciteitsverbruik.
- Tien provincies geven aan dat zij zelf geen invulling geven aan toezicht en handhaving van de verplichtingen, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. Eén provincie geeft aan wel zelf invulling te geven aan toezicht en handhaving van de verplichtingen. Deze provincie heeft in de periode 2021-2023 een projectmatige inhaalslag energiebesparingsplicht toegepast voor het aanpassen van vergunningen met voorschriften voor

wettelijke verplichte energiebesparing voor energierelevante vergunningplichtige bedrijven. De provincie geeft aan zelf toezicht en handhaving uit te voeren op de implementatie van de wettelijke verplichte energiebesparingsmaatregelen die bedrijven moeten nemen.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de omgevingsdiensten zijn:

- Omgevingsdiensten hebben allemaal (gedeeltelijk) zicht op de bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparings- en informatieplicht. Aan dit zicht komen zij vooral door eigen informatieverzameling, een combinatie van eigen gegevens met de gegevens van RVO.nl of een download vanuit het e-loket van RVO.nl. Als belangrijkste oorzaak waardoor de informatie (soms) ontbreekt geven de omgevingsdiensten aan dat zij geen inzicht hebben in energieverbruiksgegevens van bedrijven en instellingen. Zij geven aan dat het aanleveren van gegevens door netbeheerders kan helpen om volledig inzicht te krijgen.
- Omgevingsdiensten geven aan dat zij vrijwel allemaal (98%) gedeeltelijk of volledig zicht hebben op het aantal bedrijven en instellingen dat zich aan de informatieplicht energiebesparing houdt. Bijna alle respondenten geven aan op verschillende manieren contact te maken met bedrijven en instellingen die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing, het meest via brief of e-mail, telefonisch of persoonlijk.
- Controles bij bedrijven of instellingen vinden meestal plaats aan de hand van specifieke energiecontroles of algemene milieucontroles aan de hand van de erkende maatregelenlijst.
- Omgevingsdiensten geven aan dat het aantal controles per jaar wordt bepaald in afstemming met de gemeente/provincie en afhankelijk is van het budget dat de gemeente/provincie beschikbaar stelt voor energietoezicht- en handhaving. Ook de beschikbare capaciteit, het aantal energiebesparingplichtige bedrijven en de beschikbaarheid van aanvullende middelen (VUE-regeling, SPUK-gelden)[1] zijn onderdeel van de afweging. Daarnaast maakt de omgevingsdienst een inschatting van het aantal benodigde uren per te controleren bedrijf of instelling.
- De prioriteit van de te controleren bedrijven wordt door de omgevingsdiensten meestal gesteld op basis van de rubricering die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) toevoegt aan de informatieplicht rapportages of op basis van een eigen risicoanalyse die specifiek gericht is op de energiebesparingsplicht.[2] Een klein deel van de omgevingsdiensten geeft aan prioriteit te stellen op basis van een meer algemene risicoanalyse vanuit VTH op het gebied van milieu. Sommige omgevingsdiensten stellen geen prioriteit in de te controleren bedrijven.
- Van 2019 tot en met 2023 is een intensivering in het aantal controles zichtbaar van 1.520 in 2019 tot 6.790 in 2023 (voor 110 gemeenten). Ook het aantal ingezette uren is in deze periode gestegen van 18.863 tot 40.550 (voor 89 gemeenten).[3] Het aantal bedrijven in het gebied en het aantal controles dat plaatsvindt zijn bepalend voor hoe lang een omgevings-diensten bezig zijn om het hele bedrijvenbestand te controleren. Een groot deel van de omgevingsdiensten (44%) geeft aan tussen de 5 en 10 jaar nodig te hebben om alle

---

1 De Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE) stelt het bevoegd gezag in staat haar toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht te intensiveren.
Via de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK – THE) konden omgevingsdiensten een specifieke uitkering aanvragen voor extra ondersteuning op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht.

2 Het digitale loket van RVO maakt automatisch een code aan, de zogenaamde rubriceringscode. De omgevingsdienst kan op basis van deze code besluiten om locatie(s) te controleren, omdat bijvoorbeeld blijkt dat het bedrijf nog veel erkende maatregelen moeten uitvoeren en/of beperkt aan de energiebesparingsplicht voldoet (zie ook paragraaf 2.3).

3 Getallen zijn opgehaald in de uitgezette enquête. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit géén totaalbeeld is. Sommige omgevingsdiensten hebben geen of maar gedeeltelijk getallen aangeleverd, andere omgevingsdiensten hebben een totaal voor de gehele regio ingevuld.

bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. Een iets kleinere groep (36%) geeft aan tussen de 2 en 5 jaar nodig te hebben.
- Het aantal geconstateerde overtredingen stijgt over de jaren heen van 391 in 2019 tot 3.300 in 2023 (voor 54 gemeenten).[4] In de meeste gevallen is er een hersteltermijn opgelegd, of is er een vooraankondiging last onder dwangsom verstuurd.
- Meer dan de helft van de omgevingsdiensten (55%) geeft aan geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen in de betreffende gemeente of provincie. In ongeveer een kwart (26%) van de gevallen hebben omgevingsdiensten op andere wijze zicht op het energiebesparingspotentieel. Zo baseert een aantal omgevingsdiensten het besparingspotentieel van 9% op gasverbruik en 10% op elektriciteitsverbruik op eigen onderzoek of worden landelijke richtlijnen gehanteerd. Een klein deel van de omgevingsdiensten (14%) kan een indicatie geven van het energiebesparingspotentieel op basis van de informatieplicht.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot de verantwoording zijn:
- Ruim een kwart van de gemeenten (27%) geeft aan dat er wel eens vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. Vragen gingen bijvoorbeeld over de werkwijze, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (aantal controles, naleefgedrag) en de bereikte resultaten. De meeste van de vragen over de bereikte resultaten gingen over de gerealiseerde CO_2 reductie, over de hoeveelheid controles en naleefgedrag en het type uitgevoerde maatregelen.
- Zeven van de twaalf provincies geven aan dat er wel eens vragen/opmerkingen zijn geweest van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Deze vragen gingen met name over hoe de samenwerking tussen de bevoegde gezagen en de omgevingsdienst in de regio verloopt. Ook werd er gevraagd naar de voortgang en implementatie van de energiebesparings- en informatieplicht, naar energiebesparingsmogelijkheden van bedrijven en de efficiëntie van de werkzaamheden van omgevingsdiensten en naar de invulling, controle op en voortgang van de verplichtingen bij de gemeenten binnen de provincie.

Duiding van de uitkomsten

De uitkomsten, zoals hierboven beschreven, zijn op basis van de deskstudie en focusgroepen geduid. De belangrijkste duiding van de resultaten is hieronder weergegeven.
- Uit de analyse van toegestuurde begrotingen blijkt dat het rijk middels subsidieregelingen in deze periode fors heeft ingezet op de organisatie van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Deelnemende overheden hebben in de focusgroepen aangegeven dat de SPUK-regelingen en subsidies vanuit provinciale akkoorden van de afgelopen jaren opschaling in de uitvoering mogelijk hebben gemaakt. Dit is ook terug te zien in de uitkomsten, waarin het aantal controles tussen 2019 en 2023 fors is toegenomen. Omgevingsdiensten hebben door aanvullende financiering bijvoorbeeld energieteams kunnen oprichten en het aantal controles kunnen opschalen. De toegekende middelen vanuit het Rijk en de aanvullende subsidies vanuit een aantal provincies hebben echter tot nu toe altijd een tijdelijk karakter gekend. In de focusgroepen is door alle deelnemende overheden aangegeven dat het hierdoor moeilijk is om continuïteit te behouden in de uitvoering, om vaste medewerkers aan te trekken en om te versnellen in de uitvoering.

---

4 Idem.

- Het zicht op welke bedrijven aan de verplichtingen moeten voldoen is beperkt en kost veel capaciteit, geven omgevingsdiensten aan tijdens de focusgroep. Sommige omgevingsdiensten hebben daarom extra capaciteit ingezet op het in beeld krijgen van deze bedrijven, naast informatie die beschikbaar is via RVO of bijvoorbeeld via reguliere milieucontroles. Omgevingsdiensten hebben in de focusgroep aangegeven dat het inzichtelijk krijgen van energieverbruik van bedrijven en instellingen via netbeheerders een belangrijke oplossing is om alle bedrijven die aan de verplichtingen moeten voldoen in beeld te krijgen en het mogelijk te maken om energiebesparing structureel te monitoren.
- Een belangrijk knelpunt in toezicht en handhaving is de complexe wet- en regelgeving, waardoor het veel tijd kost de juiste mensen bij omgevingsdiensten te vinden en op te leiden. Energiecontroles zijn een veel technischere variant van toezicht dan de gemiddelde toezichthouder gewend is uit te voeren. Bovendien zijn de gesprekspartners (bedrijven) vaak ook niet in staat technische vragen te beantwoorden. De huidige krapte op de arbeidsmarkt maakt het extra moeilijk de juiste mensen bij omgevingsdiensten te vinden en te behouden.
- Een aantal omgevingsdiensten gaf tijdens de focusgroep aan dat er veel energie verloren gaat in de papieren werkelijkheid van de informatieplicht: het voldoen aan de informatieplicht betekent niet dat er ook daadwerkelijk energiebesparende maatregelen worden genomen. Eén omgevingsdienst geeft daarom aan niet meer actief op de informatieplicht te handhaven, maar prioriteit te geven aan het controleren op het daadwerkelijk treffen van energiebesparende maatregelen.
- Zowel in de focusgroepen als de enquête is door gemeenten en provincies aangegeven dat informatie over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing in veel gevallen ontbreekt, maar wel relevant is om te bepalen wat de inspanningen op toezicht en handhaving uiteindelijk opleveren. In sommige gevallen is wel een indicatie van de (potentiële) energiebesparing mogelijk, op basis van bijvoorbeeld informatie uit de informatieplicht en energiecontroles.

Bevindingen onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer onderzoekt, parallel aan het DoeMee-onderzoek, de sturing van de minister voor Klimaat en Energie op de energiebesparingsplicht en de resultaten van de verplichting op landelijk niveau. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek voor het DoeMee-onderzoek zijn:

- De opbrengsten van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht blijven achter bij de doelstellingen of streefwaarden van het kabinet, gebaseerd op prognoses van TNO en PBL. De doelstelling was in 2013 – 2014 (vanuit het Energieakkoord) dat de plicht ca. 35 PJ energiereductie zou opleveren. In de Klimaat en Energie Verkenning van 2020 wordt echter ingeschat dat ca. 7 PJ energie is bespaard in 2020.
- Voor zover hier zicht op is, voldoen bedrijven sinds 2008 structureel niet (volledig) aan de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Het doel van de minister dat er 100% naleving is onder bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen wordt daarmee niet behaald.
- Doelen die het kabinet heeft gesteld op het gebied van handhaving van de energiebesparingsplicht lijken ook niet gehaald. Een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uit 2016 stelt dat afgesproken is dat bedrijven eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd. Echter blijft, op basis van dit uitgangspunt, het jaarlijks aantal uitgevoerde controles sterk achter.

- Uit verschillende evaluaties blijkt dat omgevingsdiensten onvoldoende functioneren en niet goed geëquipeerd zijn hun taken uit te voeren. Financieel zijn er daarnaast onvoldoende middelen beschikbaar om de door het kabinet en minister aangegeven aantal jaarlijkse controles uit te voeren.
- De Algemene Rekenkamer stelt vast dat zij niet ex post de kosteneffectiviteit van de plicht kan nagaan. Wel stelt zij vast dat de baten (mogelijk) zijn overschat (hoeveelheid gerealiseerde energiebesparing) en de omvang van de ingeschatte kostenposten (bijvoorbeeld middelen voor toezicht en handhaving) zeker zijn onderschat.

Handelingsperspectief

Het handelingsperspectief voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten is op decentraal niveau beschikbaar via de factsheets, die in het kader van dit onderzoek voor elke gemeente of provincie specifiek zijn opgesteld. In de factsheets staat onder andere op decentraal niveau beschreven hoe de samenwerking met omgevingsdiensten is vormgegeven en wat de voortgang op toezicht en handhaving is. De factsheets bieden hierdoor handvaten om op decentraal niveau de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van toezicht en handhaving te verbeteren als hier aanleiding toe is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In dit VVR DoeMee-onderzoek 2024 doen in totaal 109 rekenkamers onderzoek naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing, op initiatief en onder begeleiding van de Vereniging van Rekenkamers (VVR).

Energiebesparingsplicht
Sinds 1993 geldt de verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie. Sinds 2008 zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m3 aardgas gebruiken verplicht energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen.

Informatieplicht energiebesparing
Bedrijven en instellingen zijn vanaf 1 juli 2019 verplicht eens in de 4 jaar actief informatie te verstrekken aan hun omgevingsdienst over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten. Indien bedrijven/instellingen voldoen aan de informatieplicht, betekent dit niet dat zij ook automatisch voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Taakverdeling toezicht en handhaving
Gemeenten en provincies hadden de uitoefening van toezicht en handhaving van bovenstaande verplichtingen in de meeste gevallen gemandateerd aan hun omgevingsdienst, maar sommige gemeenten en provincies voerden zelf de toezichts- en handhavingstaken uit. In 2022 is echter door bedrijven, instellingen en het bevoegd gezag aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij te laten uitvoeren. Dit is efficiënter en verlaagt de lastendruk. De energiebesparings- en informatieplicht zijn daarom toegevoegd aan het Basistakenpakket van omgevingsdiensten per 1 juli 2023. Het is dus de omgevingsdienst die het toezicht uitvoert in opdracht van het bevoegd gezag.

De uitkomsten van dit DoeMee-onderzoek bieden inzicht in de manier waarop gemeenten, provincies en omgevingsdiensten het toezicht en de handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht hebben georganiseerd, wat de voortgang is en wat eventuele knelpunten zijn. Voor gemeenten en provincies extra relevant, omdat goed toezicht en handhaving kunnen bijdragen aan het behalen van hun eigen duurzaamheidsdoelstellingen.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer voert, grotendeels parallel aan het DoeMee-onderzoek, onderzoek uit naar:

- hoe de minister voor Klimaat en Energie stuurt op de energiebesparingsplicht;
- wat de resultaten op landelijk niveau tot op heden zijn;
- hoe de minister zicht houdt op de resultaten[5].

Dit onderzoek bekijkt dus de organisatie en resultaten van de energiebesparingsplicht op nationaal niveau, terwijl het DoeMee-onderzoek is gericht op de resultaten van toezicht en handhaving op decentraal niveau. De belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn verwerkt in de samenvatting van voorliggend onderzoeksrapport.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

In het DoeMee-onderzoek staat de vraag centraal: Welke inspanningen plegen gemeenten en provincies bij het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing en wat zijn daarvan de resultaten?

Meer specifiek geeft het onderzoek per betrokken actor inzicht in:

1. Gemeenten en provincies
   a. de manier waarop gemeenten en provincies de invulling van de energiebesparings- en informatieplicht hebben opgenomen in hun begroting;
   b. de manier waarop gemeenten en provincies sturen op toezicht en handhaving van de energiebesparings- en Informatieplicht energiebesparing door de omgevingsdienst;
   c. de manier waarop gemeenten en provincies (en waterschappen) zelf – naast de opdracht aan de omgevingsdienst – uitvoering geven aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en Informatieplicht energiebesparing;
2. Omgevingsdiensten
   a. de mate waarin omgevingsdiensten zicht hebben op de bedrijven en instellingen die onder de verplichtingen vallen;
   b. de mate waarin omgevingsdiensten zicht hebben op bedrijven en instellingen die zich niet aan de Informatieplicht energiebesparing houden en de wijze waarop de omgevingsdiensten contact maken met deze bedrijven en instellingen;
   c. de manier waarop omgevingsdiensten toezien en handhaven op de uitvoering van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen en de Informatieplicht energiebesparing; inclusief het aantal jaren dat zij nodig hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren en de prioriteiten die zij stellen;
   d. de resultaten van deze werkwijze in termen van aantal bezochte bedrijven, ingezette uren, aantal geconstateerde overtredingen, eventuele sancties, aantal en aard van de daadwerkelijk getroffen maatregelen en indien mogelijk de gerealiseerde energiebesparing;

[5] Energiebesparingsplicht bedrijven | Actueel | Algemene Rekenkamer

3. Verantwoording
    a. de afspraken die gemeenten en provincies hebben gemaakt met de omgevingsdienst over monitorings- en verantwoordingsinformatie (denk aan doelstellingen (KPI's), informatie over de uitvoering, (tussentijdse) evaluaties, bereikte resultaten);
    b. de kwaliteit van de rapportages van de omgevingsdiensten aan de deelnemende gemeenten en provincies over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht en de daarmee bereikte resultaten;
    c. de kwaliteit van de informatieverstrekking van de colleges aan hun gemeenteraden/Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht door de omgevingsdiensten én hen zelf en de daarmee bereikte resultaten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de beleidsopzet beschreven en gaan we nader in op beide verplichtingen, wijzigingen in en aanvullingen op de verplichtingen, de rol en taakverdeling en de financiën. In hoofdstuk 3 zijn de enquêteresultaten per overheidslaag weergegeven en beschreven. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens nadere duiding aan de resultaten op basis van de deskstudie en de focusgroepen. Het rapport sluit af met de belangrijkste conclusies in hoofdstuk 5, gevolgd door een literatuurlijst. In bijlage 1 is een beschrijving van het onderzoeksproces en de onderzoeksmethoden gegeven en wordt tevens gereflecteerd op de kwaliteit van de informatie. In bijlage 2 is daarnaast een begrippenlijst opgenomen en in bijlage 3 een overzicht van de deelnemende overheden.

2 Beleidsopzet

2.1 Inleiding

In onderstaand hoofdstuk worden de beleidsopzet en de rollen en taakverdeling van de decentrale overheden rondom toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing beschreven.

Figuur 2.1 Tijdlijn energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing



2.2 Energiebesparingsplicht

De plicht om energie te besparen is al sinds 1993 van kracht (destijds vastgelegd in de Wet milieubeheer). Bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m3 aardgas gebruiken[6], zijn sinds 2008 verplicht energiebesparende maatregelen te nemen (de energiebesparingsplicht). Het gaat hierbij specifiek om investeringen die bedrijven binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. Bedrijven en instellingen moeten hierover sinds 1 juli 2019 eens in de vier jaar rapporteren (informatieplicht). Deze verplichtingen maakten onderdeel uit van de Wet milieubeheer en zijn per 1 januari 2024 in de Omgevingswet opgenomen.[7]

Om bedrijven/instellingen te helpen aan de energiebesparingsplicht te voldoen, heeft de rijksoverheid de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML, verder: de maatregelenlijst) opgesteld. Deze lijst bevat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder.[8] Bij de introductie van de maatregelenlijst is regelmatige actualisatie aangekondigd, om actueel te blijven wat betreft techniek, investeringskosten en energieprijzen. In de maatregelenlijst is een onderverdeling gemaakt in: gebouwen (bijvoorbeeld het plaatsen van zonnepanelen), faciliteiten (bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen voor de productie, het transport en het gebruik van stoom) en processen (bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen voor het in koel- of vriesmeubelen, of koel- of vriescellen bewaren van producten).

---

6 Het gemiddelde jaarlijkse verbruik van een huishouden (2022) is 2479 kWh elektriciteit en 1169 m3 gas. 50.000 kWh stroom en 25.000m3 gas is dus gelijk aan het jaarlijks verbruik van ongeveer 20 huishoudens. Prijsverandering energierekening | CBS

7 Wet Milieubeheer

8 Erkende maatregelenlijsten (EML) (rvo.nl)

Wijzigingen per 1 juli 2023

Sinds 1 juli 2023 zijn wijzigingen in de energiebesparingsplicht doorgevoerd. Vanaf juli 2023 is de energiebesparingsplicht verbreed naar verduurzaming van het energieverbruik. Dit betekent dat de energiebesparingsplicht is uitgebreid met CO_2-reducerende maatregelen en dat maatregelen voor het produceren van duurzame energie en elektrificatie, met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, zijn toegevoegd aan de verplichting. Daarnaast is de doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt uitgebreid naar bedrijven en instellingen die onder het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) vallen. Ook de glastuinbouw en bedrijven die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, zoals afvalverwerkingsbedrijven en bedrijven in de zware industrie, vallen per 1 juli 2023 onder de plicht.

Als onderdeel van de wijzigingen die sinds 1 juli 2023 in werking zijn getreden, is de maatregelenlijst opnieuw doorgerekend en beoordeeld door externe consultants, in samenwerking met RVO. De erkende maatregelen zijn aangepast naar de stand van de techniek, de huidige energieprijzen en de investeringskosten. Ook zijn nieuwe potentiële maatregelen geïnventariseerd en aangeleverd, mede gevoed door de vraag aan brancheverenigingen en marktpartijen om nieuwe maatregelen voor te stellen en aan te leveren.[9] Onder andere is een verplichting voor het doorvoeren van maatregelen voor de productie van of de overstap op hernieuwbare energie(dragers) toegevoegd aan de lijst, mits deze een terugverdientijd hebben van vijf jaar of minder en leiden tot een verlaging van de CO_2-uitstoot.

Energielabel C

Een andere verplichting die per 1 juli 2023 geldt is dat een kantoorgebouw minimaal energielabel C moet hebben. Dit betekent een energielabel met een primair fossiel energiegebruik van maximaal 225 kWh per m^2 per jaar. Voldoet het gebouw niet aan de eisen, dan mag het niet meer als kantoor gebruikt worden. Dit is formeel geen onderdeel van de energiebesparingsplicht, maar de gemeente is wel het bevoegd gezag om toe te zien op deze verplichting en besteed controle in veel gevallen uit aan de omgevingsdienst. Daardoor draagt deze verplichting wel bij aan een toename in taken van gemeenten en omgevingsdiensten als het gaat om energiebesparing.

Inwerkingtreding omgevingswet

Sinds op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking is getreden, is de energiebesparingsplicht opgenomen in artikel 5.15 onder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal, milieubelastende activiteiten op een locatie) en in artikel 3.84 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, gaat over gebouwen op een locatie, de zogenoemde gebruiksfuncties). Er wordt in de Omgevingswet niet meer gesproken van een ‘inrichting’, maar van regulering per milieubelastende activiteit. Dit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Het kan dus zijn dat voor één locatie twee verschillende actoren een energiebesparingsplicht hebben: één organisatie die de milieubelastende activiteit uitvoert en één organisatie die eigenaar is van het gebouw (de ‘drijver van de inrichting’).

9 Staatscourant 2023, 15844 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

2.3 Informatieplicht energiebesparing

Bedrijven en instellingen zijn vanaf 1 juli 2019 verplicht eens in de 4 jaar actief informatie te verstrekken aan hun omgevingsdienst over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten. Hierin fungeert RVO dus als een soort 'doorgeefluik'.

Als uitgangspunt gebruiken bedrijven en instellingen de maatregelenlijst. In de rapportage geven zij vervolgens per erkende maatregel aan of deze wel/niet is uitgevoerd en of een alternatieve maatregel is uitgevoerd. Het digitale loket maakt automatisch een code aan, de zogenaamde rubriceringscode. De omgevingsdienst kan op basis van deze code besluiten om locatie(s) te controleren, indien bijvoorbeeld blijkt dat het bedrijf nog veel erkende maatregelen moet uitvoeren en/of beperkt aan de energiebesparingsplicht voldoet. De code wordt bepaald op basis van vier criteria: 1) de mate waarin het bedrijf aan de energiebesparingsplicht voldoet, op basis van de gegeven antwoorden op de erkende maatregelenlijst, 2) het jaarlijks energieverbruik van de locatie, 3) de eventuele aanwezigheid van monumentale gebouwen en 4) het aantal geselecteerde categorieën van de Faciliteiten en Procesmaatregelenlijsten. De code R1 heeft de hoogste prioriteit bij toezicht en bij een code van R4 is in principe voldaan aan de energiebesparingsplicht.[10] Indien bedrijven/instellingen voldoen aan de informatieplicht (informatie aanleveren), betekent dit niet dat zij ook automatisch voldoen aan de energie-besparingsplicht (het treffen van energiebesparende maatregelen).

Zoals onder paragraaf 2.2 beschreven is de eigenaar van het gebouw (de 'drijver van de inrichting') sinds invoering van de omgevingswet verantwoordelijk voor het uitvoeren van de gebouwmaatregelen. De organisatie die de activiteit(en) uitvoert is verantwoordelijk voor het treffen van de activiteit-gebonden maatregelen. Beide partijen zijn verplicht de informatie-plichtrapportage in te dienen via het e-loket van RVO, de digitale omgeving van RVO. In enkele gevallen kan het zijn dat de gebouweigenaar ook de informatieplichtrapportage indient voor de activiteit gebonden maatregelen van zijn huurder(s). Dit zijn met name bedrijfstakken waarvoor de gemeente onder de Omgevingswet de (milieu)regels bepaalt, zoals voor kantoren of winkels.

Onderzoeksplicht

Naast de informatieplicht hebben locaties van bedrijfstakken waarvoor onder de Omgevings-wet het Rijk de milieuregels bepaalt, of met een jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m^3 aardgas(equivalent), een onderzoeksplicht energiebesparing sinds 1 juli 2023. De onderzoeksplicht is alleen voor activiteit-gebonden maatregelen en geldt niet voor gebouw-gebonden maatregelen. Deze verplichting valt buiten dit onderzoek/de onder-zoeksperiode, maar draagt wel bij aan de toename aan taken voor gemeenten en omgevings-diensten. Vergelijkbaar met de informatieplicht moeten voor deze locaties eens in de vier jaar worden onderzocht welke energiebesparende maatregelen genomen dienen te worden. Hier moet ook via het e-loket van RVO over worden gerapporteerd.

[10] Toelichting rubriceringscode informatieplicht (RVO, 2023)

2.4 Rol en taakverdeling

Voor de meeste bedrijven en instellingen was de gemeente vóór 1 juli 2023 het bevoegd gezag voor de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Dit houdt in dat de gemeente het bestuursorgaan was dat een vergunningaanvraag behandelde, meldingen ontving en bevoegd was voor toezicht en handhaving. De provincies waren het bevoegd gezag voor locaties met een milieubelastende activiteit uit afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit zijn 'complexe bedrijven', zoals energiecentrales, die een omgevingsvergunning nodig hebben voor hun milieubelastende activiteiten.[11]

Per 1 juli 2023 is de energiebesparings- en informatieplicht toegevoegd aan het basistaken-pakket van de omgevingsdiensten. Het is dus per 1 juli 2023 de omgevingsdienst die het toezicht en de handhaving uitvoert op de energiebesparings- en informatieplicht in opdracht van gemeenten en provincies. Daarvoor hadden gemeenten en provincies in veel gevallen de uitoefening van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht ook al gemandateerd aan hun omgevingsdienst. Echter waren er ook provincies en gemeenten die zelf toezicht en handhaving op de verplichtingen uitvoerden. In 2022 is door bedrijven, instellingen en het bevoegd gezag aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij te laten uitvoeren. Vandaar dat het toezicht en de handhaving sinds 1 juli 2023 volledig bij omgevingsdiensten is neergelegd.

RVO is verantwoordelijk voor het digitale loket (e-loket) waarmee aan de rapportage-verplichtingen kan worden voldaan. Daarnaast zorgt zij voor het rubriceren van informatie en het beschikbaar maken van de informatie voor het bevoegd gezag en in het verlengde daarvan de omgevingsdiensten.

2.5 Financiën

De omgevingsdiensten ontvangen middelen van gemeenten en provincies voor de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Hiervoor stellen omgevings-diensten over het algemeen werkplannen op of stellen ze dienstverleningsovereenkomsten op. In 2022 was de energiebesparingsplicht nog niet in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten opgenomen, maar besteedden veel gemeenten de taken rondom toezicht en handhaving van de verplichtingen al wel uit aan omgevingsdiensten. In 2022 hebben de omgevingsdiensten van hun deelnemers (zowel gemeenten als provincies) circa € 11 miljoen ontvangen.[12]

Om de capaciteit van de omgevingsdiensten voor toezicht en handhaving van de verplich-tingen te versterken, vanwege de uitbreiding van het takenpakket met de taken rondom de energiebesparings- en informatieplicht, heeft het Rijk sinds 2019 verschillende subsidies beschikbaar gesteld. In Tabel 1 is een overzicht opgenomen van alle Rijksregelingen van 2019 tot en met 2026 en bijbehorende bedragen. In de periode van 2019 tot 2023 is € 19,5 miljoen beschikbaar gesteld (verdeeld over drie rondes) vanuit de Versterkte Uitvoering Energiebesparing en Informatieplicht (VUE). Met deze middelen konden omgevingsdiensten, via Rijkswaterstaat, externe capaciteit inzetten voor bijvoorbeeld bedrijfscontroles. Ook

11 Milieuregels in het Bal voor complexe bedrijven | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

12 Onderzoek omgevingsdiensten in beeld 2022 (TwynstraGudde, 2023)

konden omgevingsdiensten van 2022 tot en met 2024 gebruik maken van de specifieke uitkering voor activiteiten in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (SPUK IBP VTH). Dat programma richt zich met name op versterking van de omgevingsdiensten en het VTH-stelsel. Daarbij wordt ingezet op de versterking van de inzet op milieucriminaliteit, het verbeteren van de informatiehuishouding en datakwaliteit en de versterking van de kennisopbouw en kennisdeling.

Daarnaast is voor de periode 2022 – 2026 door het Rijk € 56 miljoen beschikbaar gesteld aan de omgevingsdiensten, de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE), voor een extra impuls vanwege de uitbreiding van het takenpakket.[13] Waar de VUE met name gericht was op het vergroten van de externe capaciteit, heeft de SPUK THE juist het doel de eigen capaciteit en kennis van de omgevingsdienst te versterken. De SPUK THE-regeling vereist minimaal 20% cofinanciering van gemeenten en provincies.

Tabel 2.1 Overzicht rijksregelingen m.b.t energiebesparingsplicht 2019-2026

Jaartal	Financiering	Bedrag
2019-2023	Versterkte Uitvoering Energiebesparing en Informatieplicht (VUE)	€ 19,5 miljoen
2022-2024	Specifieke Uitkering voor activiteiten in het interbestuurlijk programma versterking VTH stelsel (SPUK IBP VTH)	€ 18 miljoen
2022-2026	Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE)	€ 56 miljoen

13 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5df66568a2cd4238899ccbc38e429324ec9bf44d/pdf

3 Resultaten enquête

3.1 Inleiding

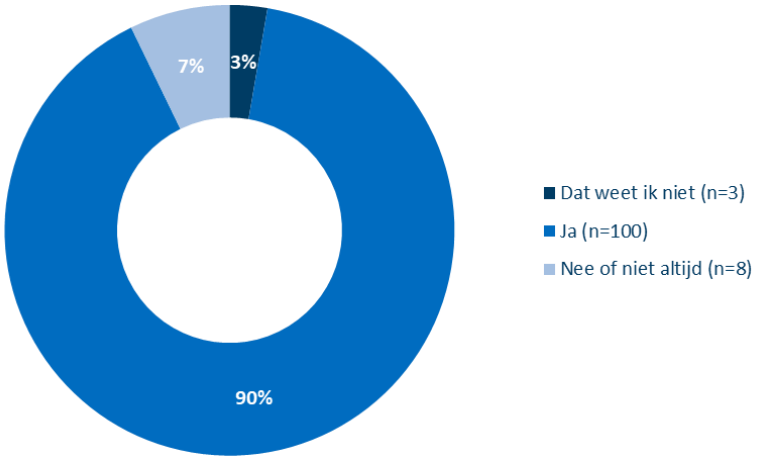
In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête per overheidslaag (respectievelijk gemeenten in paragraaf 3.2, provincies in paragraaf 3.3 en omgevingsdiensten in paragraaf 3.4) weergegeven en nader toegelicht. Bij de uitwerking is het aantal respondenten per vraag in de titel van het figuur opgenomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het aantal respondenten voor sommige vragen verschilt en/of relatief laag is, onder andere afhankelijk van of een vervolgvraag is beantwoord. Dit is belangrijk om in acht te nemen bij het bekijken van de figuren per vraag.

3.2 Gemeenten

3.2.1 Helderheid rollen en taken

Er is gevraagd of de rollen en taken van de gemeente en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en de informatieplicht op dit moment helder zijn. Onderstaande figuur geeft inzicht in de gegeven antwoorden.

Figuur 3.1 Zijn de rollen en taken van de gemeente en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder? (n=111)

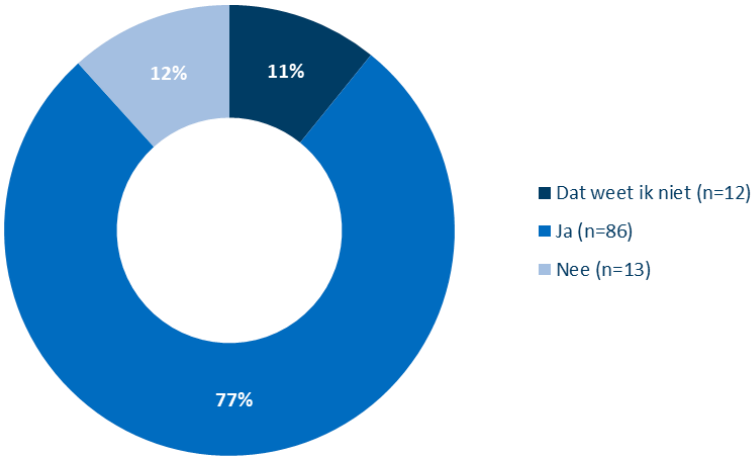


Bij het grootste deel van de gemeenten (90%) zijn de taken en rollen van de gemeente en de omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder. Een klein deel (7%) geeft aan dat dit niet het geval is. Zij geven aan dat de omgevingsdienst op dit moment in de opstartfase zit van het energietoezicht en dat de rollen en taken nog niet helemaal duidelijk zijn voor de gemeenten, of omdat de taakverdeling nog niet volledig is ingeregeld.

3.2.2 *Energiebesparingsplicht en informatieplicht in de begroting*

Er is gevraagd op welke wijze de energiebesparings- en informatieplicht in de begroting van gemeenten is opgenomen. Figuur 3.2 laat de antwoorden op deze vraag zien.

Figuur 3.2 **Is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van uw gemeente opgenomen? (n=111)**



In ruim driekwart van de gemeenten (77%) is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting opgenomen, meestal onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’ (39 gemeenten). Bij 14 gemeenten is de energiebesparingsplicht als onderdeel van een programma benoemd in de begroting en in 13 gemeenten is het onder het overkoepelende onderwerp ‘milieu’ opgenomen. Onderstaande figuur laat zien op welke wijze de energiebesparingsplicht is opgenomen in de gemeentelijke begrotingen.

Figuur 3.3 **Op welke wijze is de energiebesparingsplicht opgenomen in de begroting? (meer antwoorden mogelijk) (n=91)**



De gemeenten die ‘anders’ hebben geantwoord geven aan dat de financiering van het toezicht op de energiebesparingsplicht via een uitvoeringsprogramma/werkprogramma loopt, via een bijdrage aan verbonden partijen, als extra opdracht aan de omgevingsdienst of onder het overkoepelende thema ‘duurzaamheid’ in de begroting is opgenomen.

Wijze waarop het budget bepaald wordt

In de meeste gevallen wordt door de omgevingsdienst een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven dat aan de verplichtingen moet voldoen, dat vervolgens gecombineerd wordt met het geschatte aantal uren dat nodig is voor de controle per object en de prijs per controle (kengetallen per omgevingsdienst). De werkzaamheden worden vervolgens vaak vastgesteld in een projectplan of werkprogramma. In veel gevallen is aangeven dat dit in goede afstemming met de omgevingsdienst plaatsvindt.

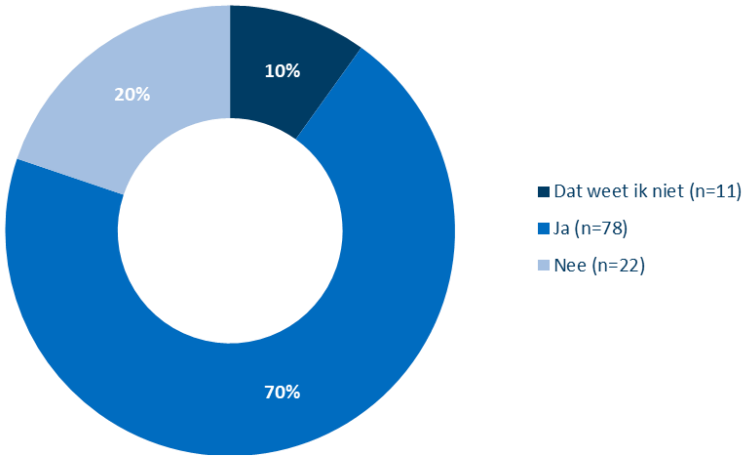
De bijdragen vanuit de SPUK THE hebben er in enkele gevallen voor gezorgd dat de gemeente de opgave heeft kunnen versnellen en het budget voor een aantal jaren gegarandeerd is. In deze gevallen is het budget beschikbaar vanuit SPUK THE leidend. In een enkel geval is aangegeven dat de provincie bijdraagt aan het budget voor de gemeenten via provinciale subsidieregelingen.

3.2.3 Sturen op toezicht en handhaving

Formuleren van een opdracht aan omgevingsdiensten

Gemeenten zijn verplicht het mandaat voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht aan hun omgevingsdienst te geven. Onderstaande figuur geeft weer of er een opdracht aan de omgevingsdienst is geformuleerd door de gemeente aan de omgevingsdienst.

Figuur 3.4 Is er door uw gemeente een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht? (n=111)



In bijna driekwart van de gemeenten (70%) is er een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdiensten. Bij een vijfde van de gemeenten (20%) is dit niet het geval. Bij 10% van de gemeenten is het onduidelijk of er een opdracht geformuleerd is.

De redenen waarom er geen opdracht geformuleerd is, lopen uiteen. Een aantal gemeenten geeft aan dat dit onderdeel is van de basistaak van de omgevingsdienst en het daardoor niet nodig is een aanvullende opdracht te formuleren. In andere gevallen is de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en omgevingsdienst nog niet duidelijk en moet de opdracht nog geformuleerd worden. Eén omgevingsdienst geeft aan een netwerkorganisatie te zijn en geen uren beschikbaar te hebben voor toezicht- en handhaving op de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Een gemeente heeft daarom een externe partij benaderd om de controles op de verplichtingen uit te voeren. In twee gevallen is door gemeenten aangegeven dat zij zelf het toezicht uitvoeren en er dus geen opdracht richting de omgevingsdiensten is geformuleerd.

Hoe is de opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd

Er is gevraagd op welke wijze de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is geformuleerd. Onderstaande figuur geeft de gegeven antwoorden weer.

Figuur 3.5 Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? (meer antwoorden mogelijk) (n=78)

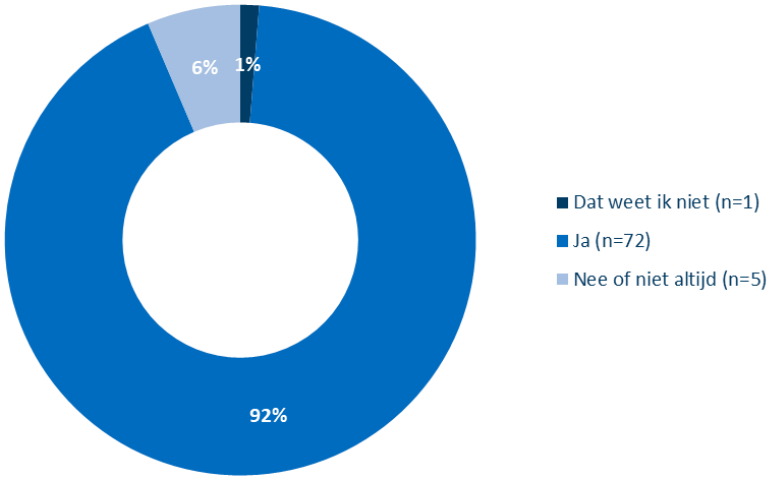


Veertien gemeenten geven aan een gemeenschappelijke regeling te hebben opgesteld volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast geven elf gemeenten aan dat de werkzaamheden zijn benoemd in een opdrachtformulier en vier gemeenten dat er een schriftelijke overeenkomst is opgesteld. Vier gemeenten geven aan niet te weten hoe de opdracht is geformuleerd. Een groot deel van de gemeenten gaf ‘anders, namelijk’ (45 gemeenten) aan. In de meeste gevallen is in dat geval de opdracht geformuleerd in een jaarlijks uitvoeringsprogramma of in een jaarlijks werkplan of werkprogramma. In enkele gevallen is aanvullend op een jaarplan ook een meerjarenplan geformuleerd.

Uitvoering van de opdracht in de praktijk

Er is gevraagd of de geformuleerde opdracht door de omgevingsdienst in praktijk ook wordt uitgevoerd. Onderstaande figuur geeft de antwoorden op deze vraag weer.

Figuur 3.6 Wordt de opdracht in de praktijk ook uitgevoerd? (n=78)



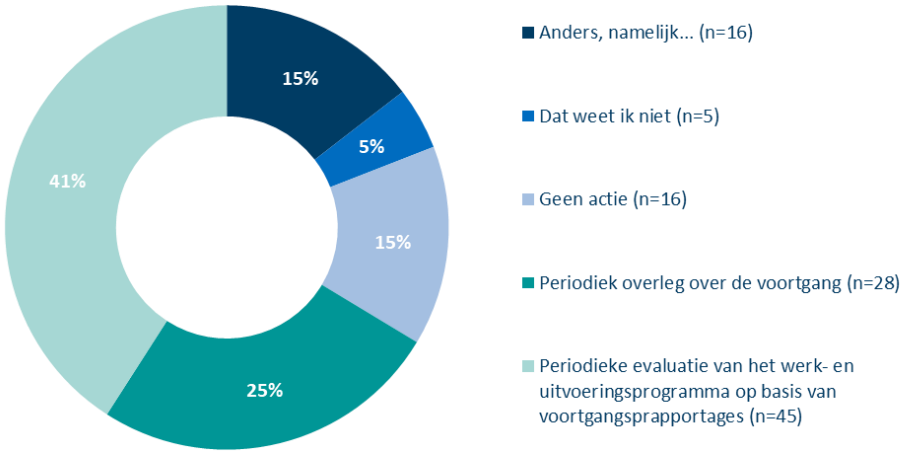
Bij het grootste deel van de gemeenten (92%) wordt de opdracht in praktijk ook uitgevoerd. In de toelichting bij dit antwoord wordt onder andere aangegeven dat er door de omgevingsdiensten regelmatig terugkoppeling plaatsvindt over de voortgang, zoals bijvoorbeeld in overleggen (bestuurlijke overleggen, accountgesprekken) en jaarverslagen. In een enkel geval is aangegeven dat dit soms niet het geval is, indien de omgevingsdienst kampt met capaciteitstekort.

Bij een klein deel van de gemeenten (6%), wordt de opdracht niet of niet altijd uitgevoerd. In één geval is hier een toelichting bij gegeven, waarin de gemeente aangeeft dat in de praktijk soms bezoeken plaatsvinden zonder afstemming met de accountmanager bij de gemeente, maar dit lijkt meer een communicatieprobleem te zijn. De gemeente geeft hierbij wel aan dat dit proces steeds beter gaat. Bij één gemeenten is het onduidelijk of de opdracht in praktijk wordt uitgevoerd.

Sturing op de taak van de omgevingsdiensten

Er is gevraagd of er door de gemeente acties ondernomen worden om te sturen op de taak van de omgevingsdiensten met betrekking tot toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht. Figuur 3.7 geeft de antwoorden weer op deze vraag .

Figuur 3.7 **Welke actie(s) heeft uw gemeente richting de omgevingsdienst ondernomen om te sturen op de taak van de omgevingsdienst m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht? (n=110)**

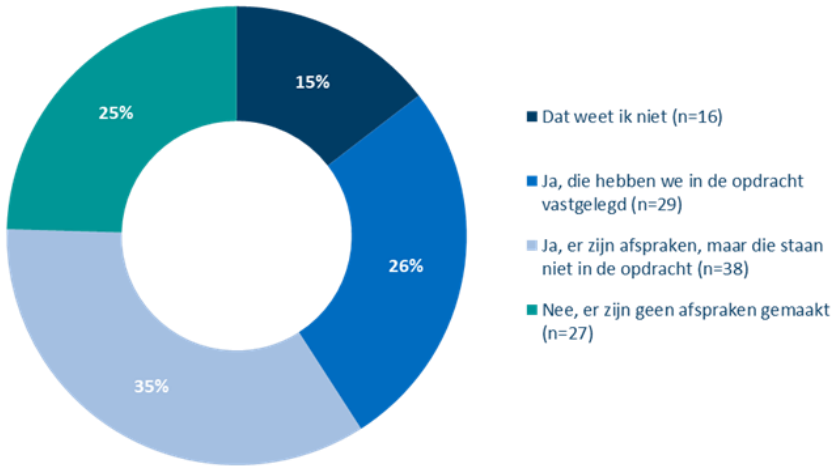


Bij een kwart (25%) van de gemeenten vindt periodiek overleg over de voortgang plaats. Bij een kleiner deel van de gemeenten vindt er geen actie plaats (15%) of is het onduidelijk of er acties plaatsvinden (5%). 41% van de gemeenten geeft het antwoord ‘anders, namelijk’. Hier geven veel gemeenten aan dat, naast periodiek overleg over de voortgang, ook wordt gestuurd op basis van voortgangsrapportages of het opdrachtformulier. Daarnaast is aangegeven dat er overleg plaatsvindt wanneer dat noodzakelijk is.

Afspraken over monitorings- en verantwoordingsinformatie

De antwoorden op de vraag of er afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en de omgevingsdienst over monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht zijn in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 3.8 **Zijn er afspraken gemaakt tussen uw gemeente en de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht? (n=110)**



In iets meer dan een derde van de gemeenten (35%) zijn er afspraken zijn gemaakt, maar staan deze afspraken niet in de opdracht. Iets meer dan een kwart van de gemeenten (26%) geeft aan dat er afspraken zijn gemaakt en deze in de opdracht zijn vastgelegd. In de

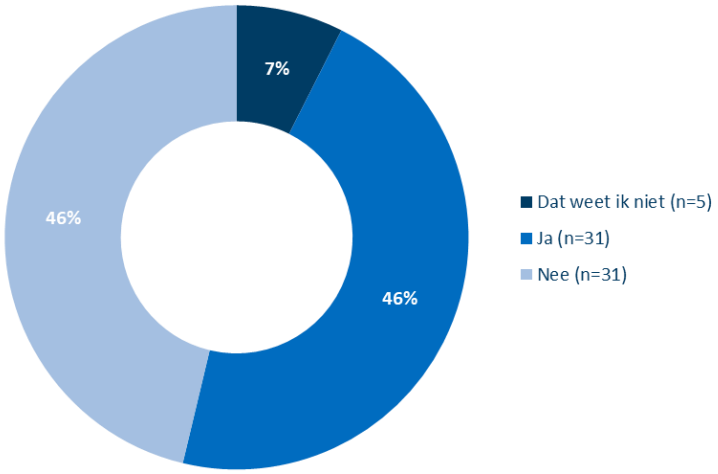
toelichting geven gemeenten aan dat dit vaak gebeurt via periodieke tussenrapportages, voortgangsrapportages en/of jaarverslagen. Als voorbeeld is een passage opgenomen uit een opdrachtbrief van een gemeente aan een omgevingsdienst: 'In de kwartaalrapportages zien we graag op welke wijze het reguliere energietoezicht heeft plaatsgevonden en op welke wijze de SPUK middelen zijn ingezet voor de gemeente X (denk onder andere aan het inzichtelijk maken van de CO_2-reductie).' Ook is monitoring en verantwoording in een enkel geval vastgelegd in de cofinancieringsregeling van de provincie of is vastgelegd dat periodiek overleg wordt gevoerd.

In het geval er wel afspraken zijn gemaakt, maar deze niet in de opdracht zijn vastgelegd (35%) is vaak aangegeven dat ook in dit geval monitoring en verantwoording plaatsvinden via periodieke rapportages en/of jaarrapportages, of dat periodiek overleg plaatsvindt. Daarnaast is in een aantal gevallen ook aangegeven dat monitorings- en verantwoordingsinformatie nodig is als subsidieverantwoording aan provincies.

Afspraken over doelstellingen (KPI's)

Onderstaande figuur geeft het aantal gemeenten dat doelstellingen (KPI's) met betrekking tot de energiebesparingsplicht heeft afgesproken met de omgevingsdienst weer.

Figuur 3.9 Zijn er doelstellingen (KPI's) afgesproken met omgevingsdiensten over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht? (n=67)

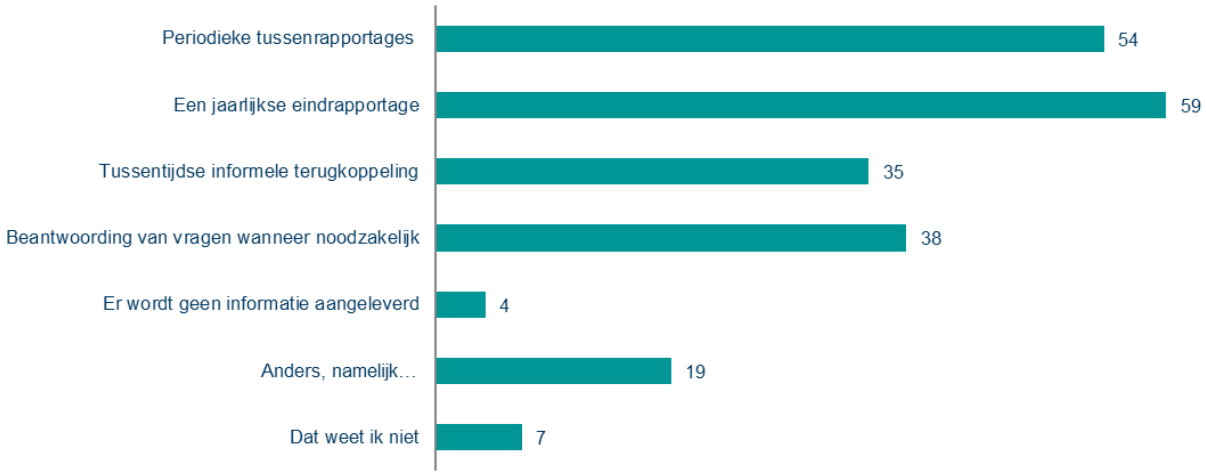


Bij iets minder dan de helft van de gemeenten zijn er geen KPI's afgesproken (46%). Een evenredig aantal gemeenten (46%) geeft aan dat er wel KPI's zijn afgesproken. Daarnaast geeft 7% aan dit niet te weten. In de toelichting is door gemeenten vaak aangegeven dat er doelstellingen zijn afgesproken over het aantal controles en hercontroles per jaar, de bestede uren en het soort overtreding. Een gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat met de omgevingsdienst is afgesproken dat er negentien controles per jaar plaatsvinden zolang de provinciale subsidie loopt (tot en met 2024). In een enkel geval zijn ook doelstellingen afgesproken over een indicatie van de potentiële energiebesparing.

Informatie over de resultaten

Er is gevraagd op welke wijze de gemeente informatie ontvangt over de resultaten van de handhaving van de energiebesparingsplicht van de omgevingsdienst. Figuur 3.10 geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.10 Op welke wijze ontvangt uw gemeente informatie over de resultaten van de handhaving van de energiebesparingsplicht van de omgevingsdienst? (Meer antwoorden mogelijk) (n=122)



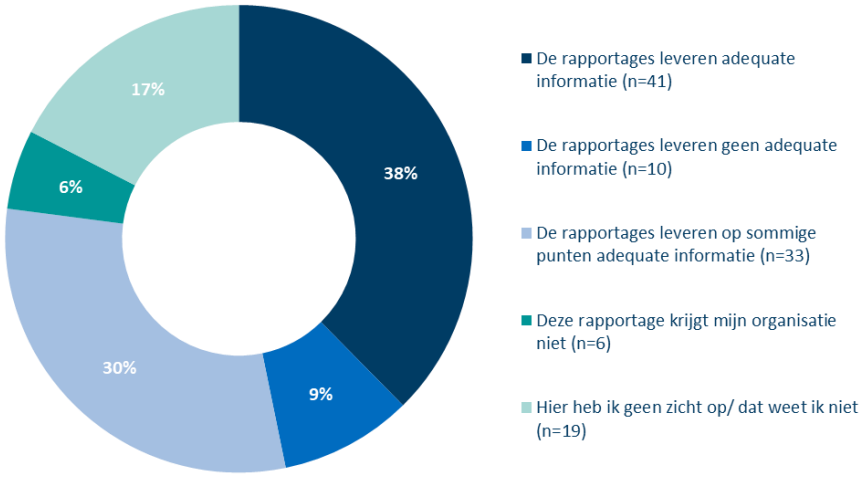
De meeste gemeenten (59) ontvangen een jaarlijkse eindrapportage van de omgevingsdiensten, gevolgd door periodieke tussenrapportages (54). Daarnaast vindt in veel gevallen tussentijdse informele terugkoppeling plaats (35) en worden vragen beantwoord wanneer noodzakelijk (38). Een klein deel geeft aan het niet te weten (7) of geeft aan dat er geen informatie wordt aangeleverd (4).

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (19) is door gemeenten aangegeven dat zij een afschrift ontvangen van de brief met rapportage die verzonden wordt aan de ondernemer, dat zij incidenteel informatie ontvangen via de mail of dat er halfjaarlijks en jaarlijks een evaluatie plaatsvindt. Ook is door een gemeente aangegeven dat er nog geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met de omgevingsdienst, en ook nog niet is afgesproken hoe deze informatie gedeeld gaat worden. Daarnaast is door veel gemeenten ook in het open antwoord aangegeven dat zij jaarrapportages of tussenrapportages ontvangen.

Adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving

Figuur 3.11 geeft weer of de rapportages van de omgevingsdienst aan de deelnemende gemeenten adequate informatie geven over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.

Figuur 3.11 **Geven de rapportages van de omgevingsdiensten aan de deelnemende gemeenten adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht? (n=109)**



In 38% van de gevallen geven de rapportages adequate informatie. Een aantal gemeenten geeft aan dat de werkwijze en toelichting op de werkzaamheden duidelijk beschreven zijn en er geen informatie ontbreekt. Een gemeente licht bijvoorbeeld toe dat zij transparant uitgelegd krijgt van de omgevingsdienst welke werkzaamheden zij hebben uitgevoerd, hoeveel bedrijven nog niet hebben voldaan aan de verplichtingen en wat de vervolgacties zijn.

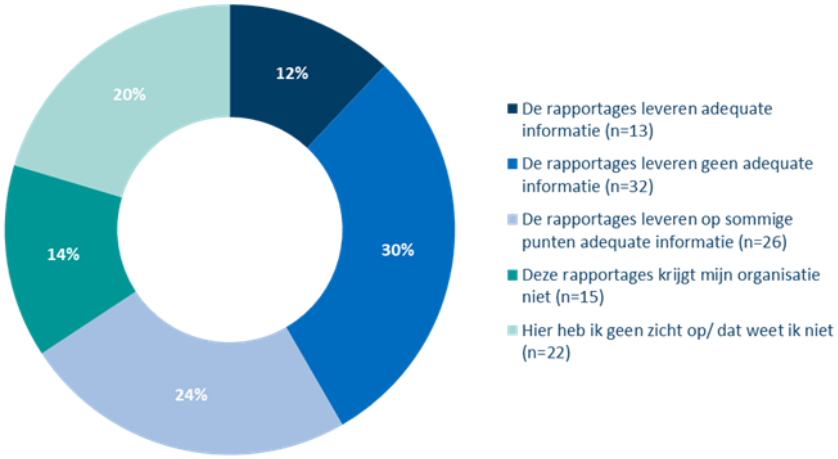
Daarnaast geeft 30% van de gemeenten aan dat de rapportages op sommige punten adequate informatie leveren en geeft 9% aan dat de rapportages geen adequate informatie leveren. In het geval rapportages geen adequate informatie leveren, geven gemeenten in de toelichting aan dat er bijvoorbeeld geen specifieke gemeentelijke kengetallen geleverd worden en/of de informatie globaal is. Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat de rapportages geen inzicht geven in de behaalde resultaten, zoals de hoeveelheid gerealiseerde energie-besparing en de toegevoegde waarde van handhaving. Een gemeente geeft aan dat zij graag inzicht willen krijgen in de hoeveelheid erkende maatregelen die door de bedrijven autonoom getroffen zijn en het nalevingsgedrag.

Een klein deel van de gemeenten (6%) geeft aan deze rapportages niet te ontvangen. In de toelichting geven gemeenten aan dat zij niet om specifieke rapportages vragen op dit vlak, dat er nog nadere afspraken over rapportages gemaakt moeten worden of dat de taak niet is belegd bij omgevingsdiensten en zij er niet over hoeven te rapporteren. Daarnaast heeft 17% van de gemeenten geen zicht op of de rapportages adequate informatie leveren.

Adequate informatie over de bereikte resultaten

Er is gevraagd of de rapportages van de omgevingsdienst aan de deelnemende gemeenten adequate informatie geven over de bereikte resultaten (bijv. reductie CO_2 en vermindering gas- en elektriciteitsgebruik. Figuur 3.12 geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.12 Geven de rapportages van de omgevingsdiensten adequate informatie aan de deelnemende gemeenten over de bereikte resultaten? Let op: het gaat hier over wat de energiebesparingsplicht oplevert (bijv. reductie CO_2 en vermindering gas- en elektriciteitsverbruik) (n=108)



Ongeveer een derde van de gemeenten (30%) geeft aan dat de rapportages geen adequate informatie leveren over de bereikte resultaten. In de toelichting geven gemeenten aan dat de concrete energiebesparing die de uitgevoerde toezicht- en handhavingstaken hebben opgeleverd ontbreekt (CO_2 reductie). Een aantal gemeenten geeft aan dat deze wens er wel is, en in sommige gevallen hier ook al met de omgevingsdienst aan wordt gewerkt (bijvoorbeeld door het opzetten van een monitoringstool/dashboard). Ook geeft een gemeente aan dat de CO_2 reductie momenteel wordt ingeschat, gebaseerd op de resultaten van circa 4.000 controles op de energiebesparingsplicht door een speciaal hiervoor ontwikkelde app. Hieruit blijkt dat gemiddeld per controle ongeveer 25 ton CO_2 kan worden gereduceerd wanneer bedrijven de nog niet uitgevoerde verplichte maatregelen treffen.

Gemeenten die aangeven dat de rapportages op sommige punten adequate informatie leveren (24%) geven veelal hetzelfde aan als hierboven beschreven, namelijk dat informatie over de gerealiseerde CO_2 reductie in de rapportages ontbreekt. Ook geven gemeenten aan dat over de potentiële energiebesparing alleen indicatief wordt gerapporteerd. Een aantal gemeenten stelt dat deze informatie moeilijk in beeld te brengen is. Eén van de gemeenten geeft aan dat zij informatie over de daadwerkelijke energiebesparing, met name op aardgas-verbruik zou willen ontvangen. Een andere gemeente geeft aan dat inzicht in de energie-verbruiksgegevens met ingang van een nieuw artikel in de Omgevingswet (artikel 18.25a) opgevraagd kunnen worden bij netbeheerders.[14]

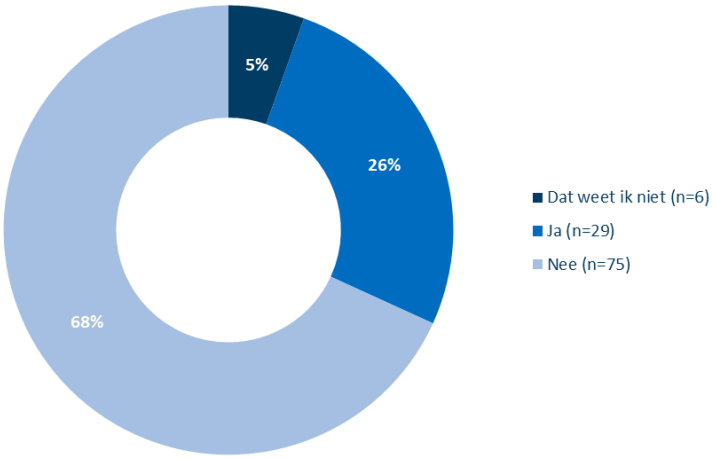
Een klein deel van de gemeenten (12%) geeft aan dat de rapportages adequate informatie leveren over de bereikte resultaten, zoals de bereikte CO_2-reductie of een prognose. Daarnaast geeft 14% aan deze rapportages niet te ontvangen of hier geen zicht op te hebben (20%).

[14] In het wetgevingsprogramma van voorjaar 2024 is het wetsvoorstel opgenomen in de fase ‘voorbereiding’ en is dus nog niet vastgesteld. Het is nog onbekend of en wanneer dit zal plaatsvinden.

3.2.4 *Eigen uitvoering naast omgevingsdienst*

Navolgende figuur laat zien of gemeenten zelf invulling geven aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023.

Figuur 3.13 Geeft uw gemeente zelf invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023? (n=110)



Bij de meeste gemeenten (68%) wordt zelf geen invulling gegeven aan toezicht en handhaving van de verplichtingen, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. In de toelichting op dit antwoord geven gemeenten veelal aan dat alle taken bij de omgevingsdienst zijn belegd en de gemeente geen (aanvullende) taken uitvoert. Sinds 1 juli 2023 is dit een verplichting. Een aantal gemeenten geeft aan deze kennis niet in huis te hebben en een aantal gemeenten geeft aan over de verplichtingen te communiceren. Eén gemeente geeft aan externe capaciteit in te huren indien de omgevingsdienst niet voldoende capaciteit heeft.

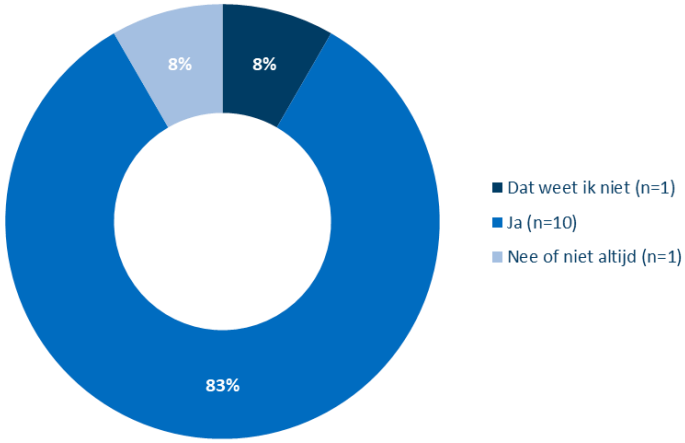
Iets meer dan een kwart van de gemeenten (26%) geeft wel zelf invulling aan de verplichtingen. Drie gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij eigen toezichthouders hebben die toezien op de niet-basistaakbedrijven. Een van de gemeenten geeft hierbij aan dat zij energiegegevens opvragen die de omgevingsdienst kan gebruiken voor toezicht en handhaving op de verplichtingen. Een aantal gemeenten geeft aan het toezicht op kantoorgebouwen die over minimaal energielabel C dienen te beschikken, zelf uit te voeren. Daarnaast zijn er twee gemeenten die toezicht en handhaving op de verplichtingen ook na 1 juli 2023 nog zelf uitvoeren. Een aantal gemeenten geeft aan zelf actief te zijn in het communiceren, stimuleren en adviseren over de verplichtingen. Daarnaast heeft een gemeente een bedrijf ingeschakeld voor ‘stimulerend toezicht’ en het begeleiden van bedrijven bij het nemen van maatregelen. Indien bedrijven niet meewerken en/of het traject afronden, krijgen ze bezoek van de omgevingsdienst voor een controle. Een andere gemeente biedt bedrijven duurzaamheidsscans aan. Tijdens deze bezoeken wijst de gemeente deze bedrijven op de verplichtingen.

3.3 Provincies

3.3.1 Helderheid rollen en taken

Er is gevraagd of de rollen en taken van de provincie en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en de informatieplicht op dit moment helder is. Onderstaande figuur geeft de antwoorden van de provincies weer.

Figuur 3.14 Zijn de rollen en taken van gemeenten, provincies en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder? (n=12)

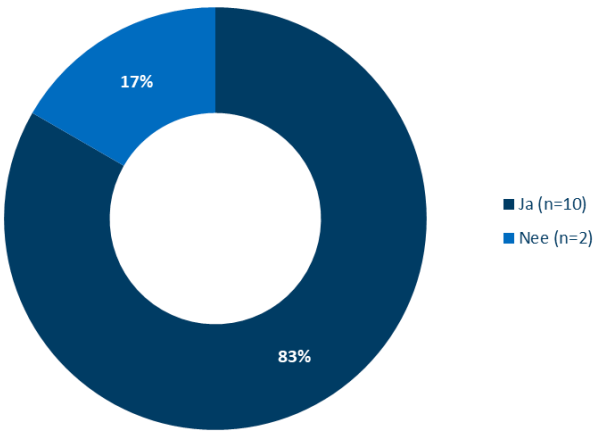


Bij tien provincies zijn de taken en rollen van de gemeenten, provincie en de omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder. Eén provincie geeft aan dat dit niet het geval is. Deze onduidelijkheid wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen rondom het thema energie, waardoor er onduidelijkheden zijn op beleidsmatig niveau (wetgeving) en in de uitvoeringspraktijk. Eén provincie weet niet of de rollen en taken helder zijn.

3.3.2 Energiebesparingsplicht en informatieplicht in de begroting

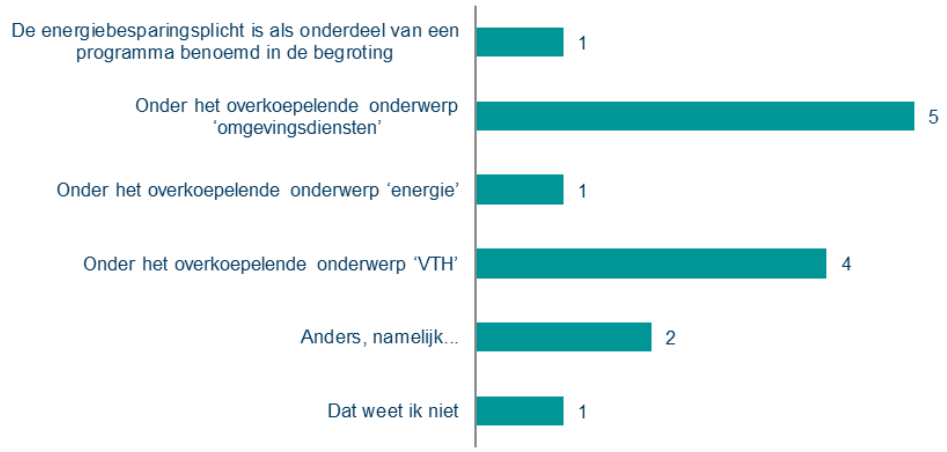
Onderstaande figuur geeft weer of de opdracht tot toezicht en handhaving van de energie-besparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van de provincie is opgenomen.

Figuur 3.15 Is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van uw provincie opgenomen? (n=12)



De meeste provincies (10 provincies) geven aan dat de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in hun begroting is opgenomen. Twee provincies geven aan dat de opdracht niet in hun begroting is opgenomen. Wanneer de energiebesparingsplicht in de begroting is opgenomen, is dit meestal onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’ (4 provincies) of onder het overkoepelende onderwerp ‘VTH’ (4 provincies). Bij 1 provincie is de energiebesparingsplicht als onderdeel van een programma genoemd in de begroting en bij één provincie is die onder het overkoepelende onderwerp ‘milieu’ opgenomen.

Figuur 3.16 Op welke wijze is de energiebesparingsplicht opgenomen in de begroting? (Meer antwoorden mogelijk) (n=14)



De provincie die ‘anders, namelijk…’ heeft geantwoord, geeft aan dat de financiering van het toezicht op de energiebesparingsplicht bij de start van het toezicht voor een deel werd gedekt vanuit het programma energietransitie.

Wijze waarop het budget bepaald wordt

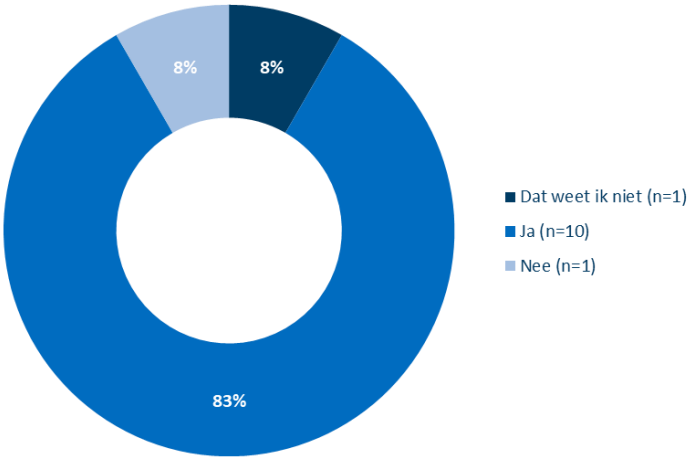
In veel gevallen wordt door provincie en omgevingsdienst een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven dat aan de verplichtingen moet voldoen, wat vervolgens gecombineerd wordt met het geschatte aantal uren dat nodig is voor de controle per object en de prijs per controle (kengetallen per omgevingsdienst). Ook een risicoanalyse is onderdeel van de wijze waarop het budget wordt bepaald. De werkzaamheden worden vervolgens in de meeste gevallen vastgesteld in een projectplan of werkprogramma. In veel gevallen is aangeven dat dit in goede afstemming met de omgevingsdienst plaatsvindt. Voor het uitvoeren van incidentele werkzaamheden zoals de controle op actualisatie van vergunningen wordt een aparte opdracht verstrekt.

3.3.3 Sturen op toezicht en handhaving

Formuleren van een opdracht richting omgevingsdiensten

Provincies zijn verplicht het mandaat voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht aan hun omgevingsdienst te geven. Figuur 3.17 laat zien of er een opdracht geformuleerd is door de provincie aan de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Figuur 3.17 **Is er door uw provincie een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht? (n=12)**

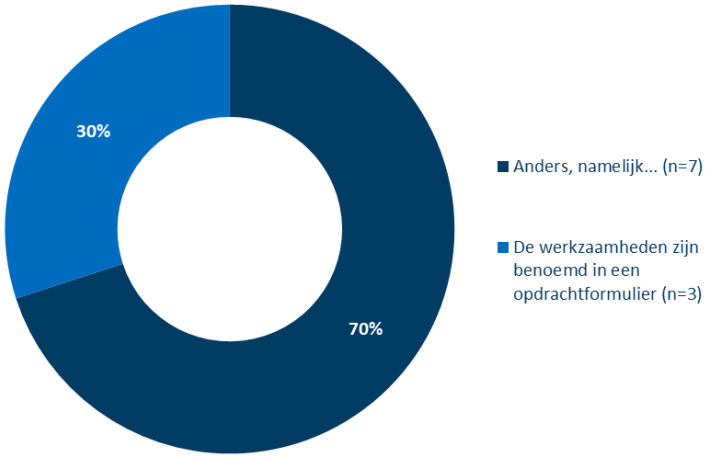


Bij tien provincies is er een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdiensten. Eén provincie weet niet of er een opdracht geformuleerd is en één provincie geeft aan dat er geen afzonderlijke opdracht geformuleerd is omdat energietoezicht door de omgevingsdienst is opgenomen in de jaarbegroting.

Hoe is de opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd

Onderstaande figuur laat zien op welke wijze de opdracht richting de omgevingsdiensten is geformuleerd. Bij drie provincies vindt dit plaats in een opdrachtformulier.
Bij zeven provincies is de opdracht op andere wijze geformuleerd. Bij drie van deze provincies wordt de opdracht jaarlijks opgenomen in het uitvoeringsprogramma en bij vier provincies is de opdracht opgenomen in het werkplan van de omgevingsdiensten.

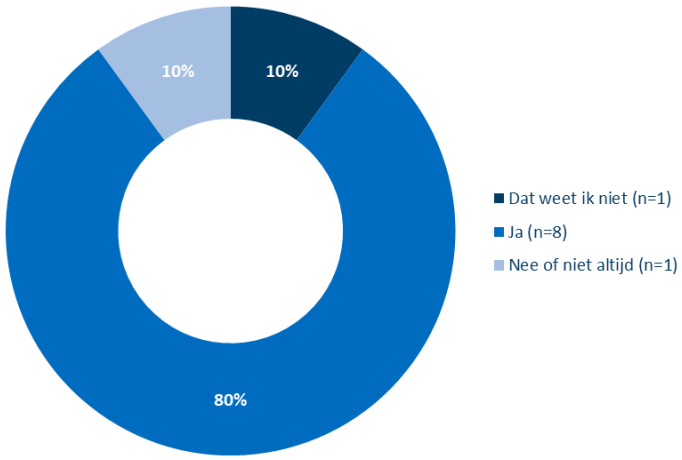
Figuur 3.18 **Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? (n=10)**



Uitvoering van de opdracht in de praktijk

Onderstaande figuur laat zien of de opdracht in de praktijk ook wordt uitgevoerd.

Figuur 3.19 Wordt de opdracht in de praktijk ook uitgevoerd? (n=10)

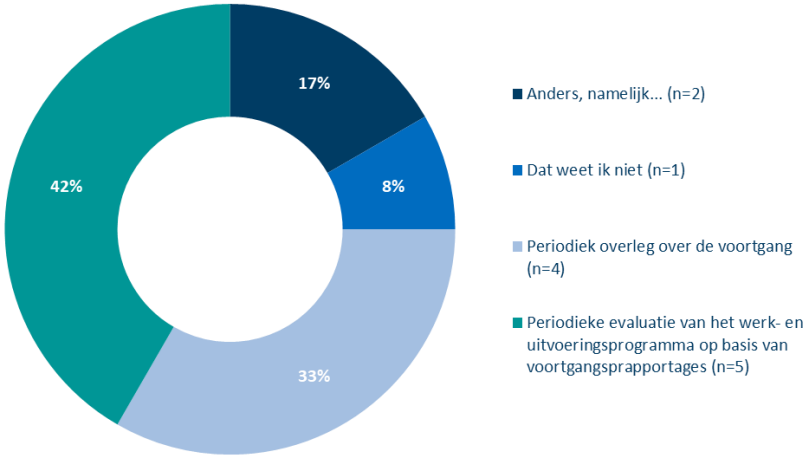


Bij acht provincies wordt de opdracht in praktijk ook uitgevoerd. In de toelichting bij dit antwoord wordt onder andere aangegeven dat er regelmatig afstemming plaatsvindt met de omgevingsdiensten over de voortgang van de opdracht en er rapportages worden verstrekt. Een enkele provincie geeft aan ook afstemming te hebben over gewijzigde wet- en regelgeving en capaciteit. Eén provincie geeft aan dat de opdracht niet of niet altijd wordt uitgevoerd en één provincie geeft aan niet te weten of de opdracht in de praktijk wordt uitgevoerd.

Sturing op de taak van de omgevingsdiensten

Er is gevraagd welke acties door provincies zijn ondernomen om te sturen op de taak van de omgevingsdiensten met betrekking tot toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht. Onderstaande figuur geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.20 Welke actie(s) heeft uw provincie richting de omgevingsdienst ondernomen om te sturen op de taak van de omgevingsdienst m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht? (n=12)



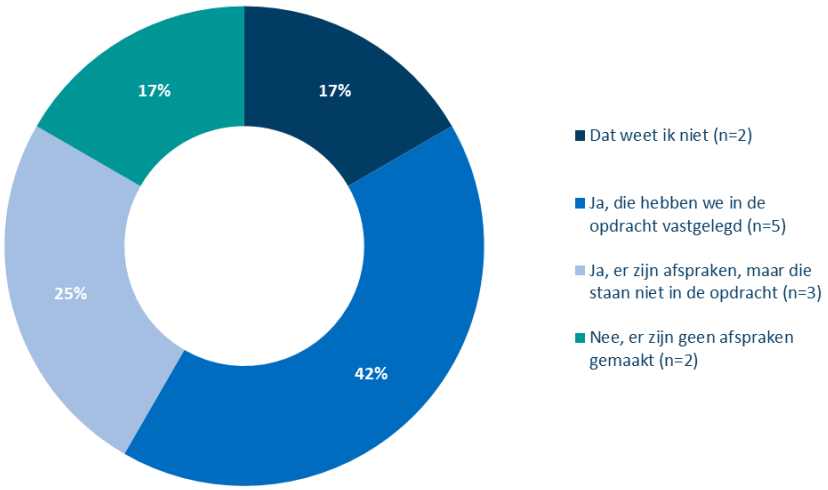
Bij vijf provincies vindt er periodieke evaluatie van het werk- en uitvoeringsprogramma plaats op basis van voortgangsrapportages. Bij vier provincies vindt er periodiek overleg plaats over de voortgang. Eén provincie geeft aan niet te weten of de provincie actie onderneemt om te sturen op de taak van de omgevingsdienst met betrekking tot toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht.

Twee provincies hebben een open antwoord gegeven via het antwoord ‘anders, namelijk’. Zo geeft één provincie aan dat er naast de reguliere VTH-taak in samenwerking met de omgevingsdienst een subsidieregeling is opgesteld voor gemeenten waarbij zij in de gelegenheid werden gesteld om hun toezichtscapaciteit te verdubbelen. Een andere provincie geeft aan dat samen met ketenpartners (waaronder de omgevingsdienst) invulling is gegeven aan een businesscase energie.

Afspraken over monitorings- en verantwoordingsinformatie

Onderstaande figuur geeft weer of er afspraken zijn gemaakt tussen de provincie en de omgevingsdienst over monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht.

Figuur 3.21 Zijn er afspraken gemaakt tussen uw provincie en de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht? (n=12)

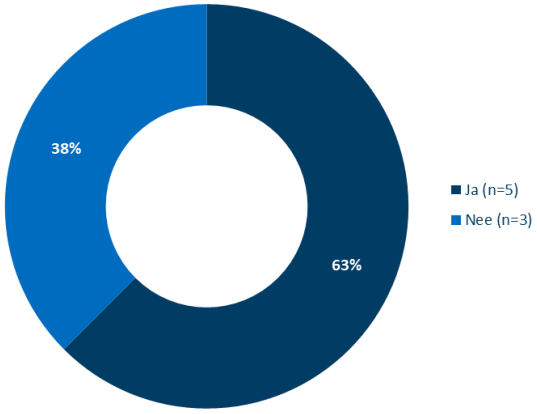


Acht provincies geven aan dat er afspraken zijn gemaakt met de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot. de energiebesparingsplicht. Meestal zijn deze afspraken in de opdracht vastgelegd (5 provincies). In dat geval wordt aangegeven dat de omgevingsdiensten concrete informatie verstrekken over resultaten zoals het aantal gecontroleerde bedrijven en het bereikte besparingspotentieel. Drie provincies geven aan dat er wel afspraken zijn gemaakt, maar dat deze niet in de opdracht staan. In dat geval valt monitoring buiten de scope van het energietoezicht, verantwoording vindt plaats op basis van de activiteiten die zijn afgesproken in de werkplannen. In twee provincies zijn er geen afspraken gemaakt en twee provincies weten niet of er afspraken zijn gemaakt.

Afspraken over doelstellingen (KPI's)

Onderstaande figuur geeft aan of er afspraken zijn gemaakt tussen de provincie en de omgevingsdienst over doelstellingen (KPI's) met betrekking tot de energiebesparingsplicht.

Figuur 3.22 Zijn er doelstellingen (KPI's) afgesproken met omgevingsdiensten over de monitorings- en verantwoordingsinformatie m.b.t. de energiebesparingsplicht? (n=8)

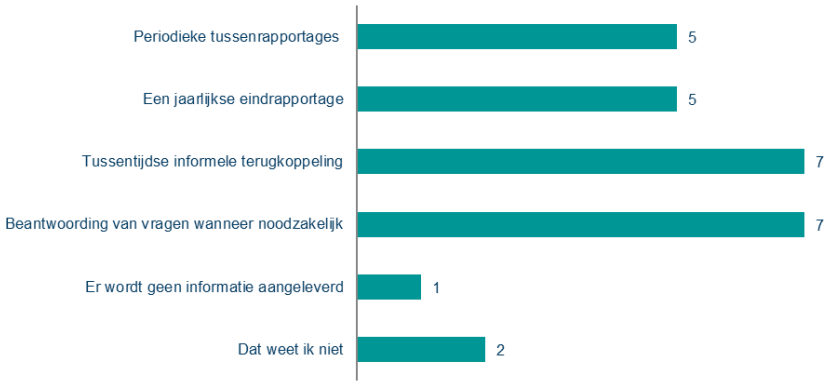


Bij vijf provincies zijn er KPI's afgesproken. In de toelichting is door provincies vaak aangegeven dat er doelstellingen zijn afgesproken over het aantal controles, urenbesteding en behaalde resultaten. In sommige gevallen zijn er daarnaast specifieke doelstellingen afgesproken over het aantal hercontroles, naleefgedrag van bedrijven, aantal ingezette handhavingstrajecten en indicatie van potentiële energiebesparing. Bij drie provincies zijn er geen KPI's afgesproken.

Informatie over de resultaten

Onderstaande figuur geeft de wijze weer waarop de provincie informatie ontvangt over de resultaten van de handhaving van de energiebesparingsplicht van de omgevingsdienst.

Figuur 3.23 Op welke wijze ontvangt uw provincie informatie over de resultaten van de handhaving van de energiebesparingsplicht van de omgevingsdienst? (Meer antwoorden mogelijk) (n=27)

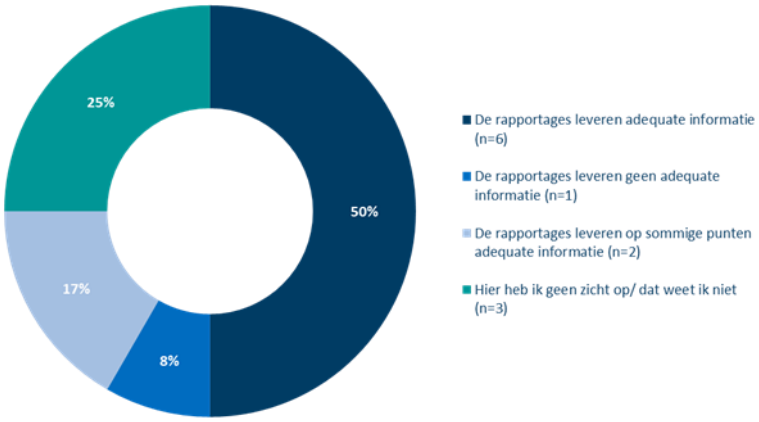


Zeven provincies ontvangen tussentijdse informele terugkoppeling en beantwoording van vragen wanneer noodzakelijk. Daarnaast ontvangen de provincies periodieke tussen-rapportages (5) en een jaarlijkse eindrapportage (4). Eén provincie geeft aan dat er geen informatie wordt aangeleverd, twee provincies weten niet op welke wijze de provincie informatie ontvangt.

Adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving

Onderstaande figuur i geeft weer of de rapportages van de omgevingsdienst aan de deelnemende provincies adequate informatie geven over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.

Figuur 3.24 Geven de rapportages van de omgevingsdiensten aan de deelnemende provincies adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht? (n=12)

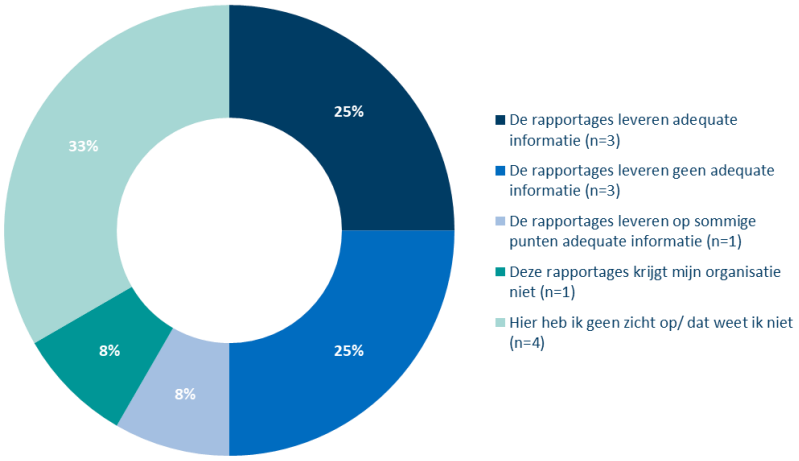


In de helft van de provincies (6) leveren de rapportages adequate informatie en bij enkele provincies (3) leveren de rapportages op sommige punten adequate informatie. Drie provincies geven aan geen zicht te hebben op de informatie in de rapportages en één provincie geeft aan dat de rapportage geen adequate informatie oplevert over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.

Adequate informatie over de bereikte resultaten

Figuur 3.25 laat zien of de rapportages van de omgevingsdiensten adequate informatie aan de deelnemende provincies over de bereikte resultaten opleveren.

Figuur 3.25 Geven de rapportages van de omgevingsdiensten adequate informatie aan de deelnemende provincies over de bereikte resultaten? (n=12)

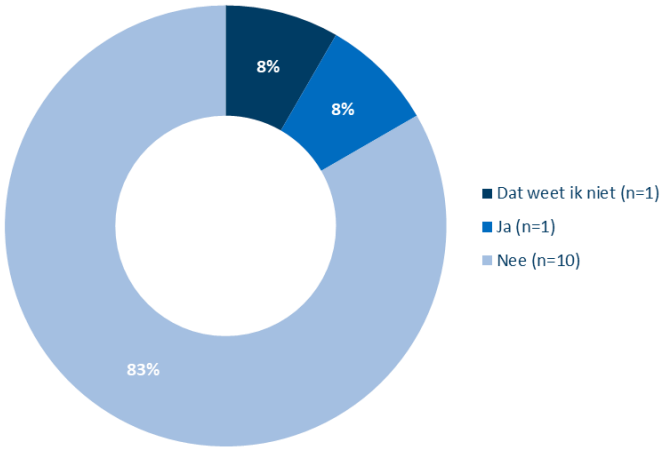


Drie provincies geven aan dat de rapportages adequate informatie leveren over de bereikte resultaten. De provincies die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1) of geen adequate informatie wordt geleverd (3) geven aan dat de rapportage geen inzicht geven in de effecten zoals bijvoorbeeld een reductie in CO_2-uitstoot als gevolg van vermindering van gas- en elektriciteitsverbruik. Vier provincies geven aan hier geen zicht op te hebben en één provincie geeft aan geen rapportage met inzicht over de bereikte resultaten te ontvangen.

3.3.4 Eigen uitvoering naast omgevingsdienst

Er is gevraagd of provincies zelf invulling aan toezicht en handhaving van de energie-besparings- en informatieplicht geven, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023. Navolgende figuur geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.26 Geeft uw provincie zelf invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023? (n=12)



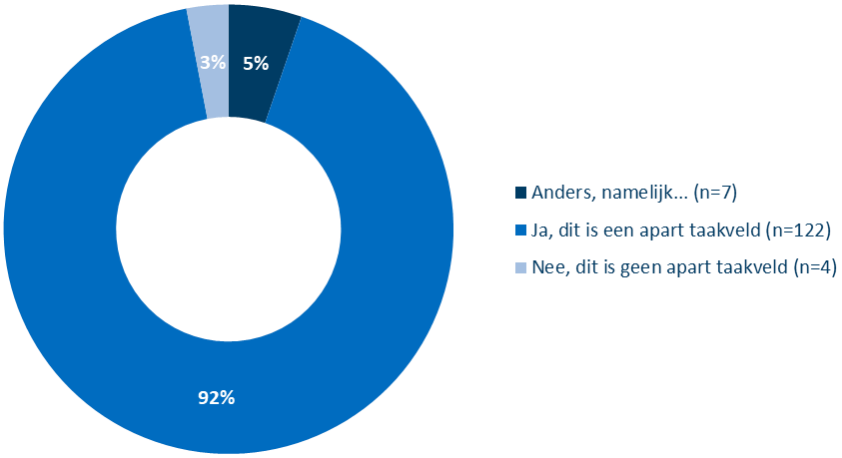
Tien provincies geven aan dat de provincie zelf geen invulling geeft aan toezicht en handhaving van de verplichtingen, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. De respondenten geven aan dat de taken volledig zijn belegd bij de omgevingsdienst. Eén provincie geeft aan wel zelf invulling te geven aan toezicht en handhaving van de verplichtingen. Deze provincie heeft in de periode 2021-2023 een projectmatige inhaalslag energiebesparingsplicht toegepast voor het aanpassen van vergunningen met voorschriften voor wettelijke verplichte energiebesparing voor energierelevante vergunningplichtige bedrijven of instellingen. De provincie geeft aan zelf toezicht en handhaving uit te voeren op de implementatie van de wettelijke verplichte energiebesparingsmaatregelen die bedrijven moeten nemen.

3.4 Omgevingsdiensten[15]

3.4.1 Inzicht in bedrijven en instellingen die onder de verplichtingen vallen

Onderstaande figuur geeft weer of de energiebesparingsplicht als apart taakveld (specifiek werkgebied binnen een organisatie) onderdeel is van het VTH-stelsel bij de omgevingsdiensten.

Figuur 3.27 Is de Energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel bij uw omgevingsdienst? (n=133)



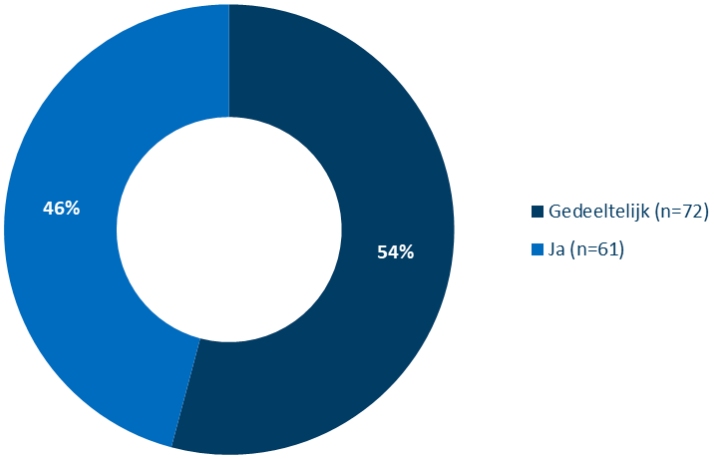
Bij de meeste omgevingsdiensten (92%) is de energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel binnen de omgevingsdienst. Een klein deel van de omgevingsdiensten (3%) geeft aan dat de energiebesparingsplicht geen apart taakveld is. Daarnaast geeft 5% van de omgevingsdiensten aan dat energiebesparingsplicht anders is georganiseerd. In de toelichting wordt aangegeven dat er een apart taakveld is ingericht voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht, tegelijkertijd worden bepaalde onderdelen meegenomen bij uit te voeren toezicht zoals de informatieplicht en de onderzoeksplicht.

[15] In totaal zijn 111 gemeenten en 12 provincies onderdeel van het DoeMee-onderzoek 2024. Omdat voor sommige provincies meerdere omgevingsdiensten de toezicht en handhaving uitvoeren, ligt het aantal door omgevingsdiensten ingevulde enquêtes hoger dan het aantal deelnemende gemeenten en provincies (namelijk 133).

Aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en informatieplicht valt

Onderstaande figuur laat zien of omgevingsdiensten inzicht hebben in het aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en informatieplicht valt.

Figuur 3.28 Is er inzicht in het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht? (n=133)

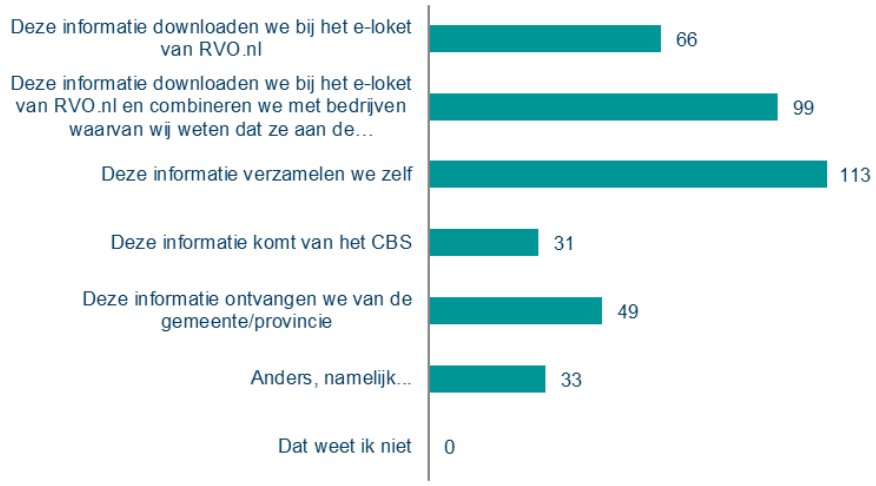


Iets meer dan de helft van de omgevingsdiensten (54%) geeft aan dat zij gedeeltelijk inzicht hebben in het aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en informatieplicht valt. Iets minder dan de helft van de omgevingsdiensten (46%) geeft aan dat zij volledig inzicht hebben.

Informatievoorziening

Onderstaande figuur geeft weer hoe de omgevingsdiensten aan deze informatie komen.

Figuur 3.29 Hoe komt u aan deze informatie? (Meer antwoorden mogelijk) (n=391)



Er is 113 maal door omgevingsdiensten aangegeven dat zij deze informatie zelf te verzamelen en/of deze informatie bij het e-loket van RVO.nl downloaden (66). Ook combineert een deel van de omgevingsdiensten (99) deze informatie met bedrijven waarvan zij weten dat ze aan de energiebesparings- en informatieplicht moeten voldoen. Daarnaast ontvangen de omgevingsdiensten (49) deze informatie van gemeenten en provincies en is de informatie in een aantal gevallen (31) afkomstig van het CBS.

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (33) is door omgevingsdiensten aangegeven dat zij via regulier toezicht informatie verzamelen, een database hebben opgesteld vanuit verschillende bronnen (KVK, EP-online, BAG en informatie vanuit energiepartners) en zelf ook inschattingen maken o.b.v. oppervlakte, type bedrijf en gemiddelde verbruikscijfers.

Ontbrekende informatie en inspanningen van omgevingsdiensten om inzicht te verkrijgen

Als belangrijkste reden waarom de informatie (soms) ontbreekt geven de omgevingsdiensten aan dat zij geen inzicht hebben in energieverbruiksgegevens van bedrijven. Omgevingsdiensten geven aan dat het aanleveren van gegevens door netbeheerders kan helpen om volledig inzicht te krijgen. Omgevingsdiensten kunnen de gegevens wel bij bedrijven opvragen, bijvoorbeeld via reguliere milieucontroles, maar dat betekent dat zij de bedrijven eerst moeten kennen. Een andere reden die door omgevingsdiensten wordt genoemd is dat toezicht een momentopname is. Er zit verloop in het energieverbruik van bedrijven en het verbruik wordt ook beïnvloedt door verduurzamingsmaatregelen die bedrijven nemen. Hierdoor kan een bedrijf dat eerder onder de energiebesparingsplicht viel, nu niet meer verplicht zijn of andersom.

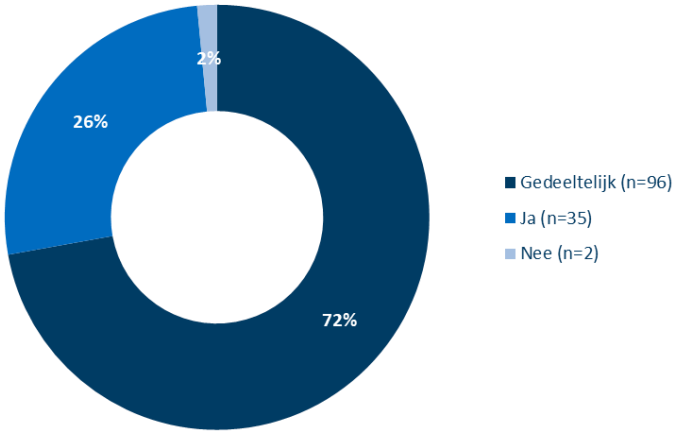
Sommige omgevingsdiensten geven aan nog relatief kort invulling te geven aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en zolang er bij bedrijven geen milieurelevante activiteiten plaatsvinden zijn de gegevens van deze bedrijven in het verleden niet geregistreerd. Een enkele omgevingsdienst geeft aan dat er geen structurele opdracht is om energietoezicht uit te voeren en dat er uitsluitend wordt gewerkt met kleine deelopdrachten. Daardoor zijn bedrijven niet structureel aangeschreven op de informatieplicht. Daarnaast geeft een aantal omgevingsdiensten aan dat zij niet voldoende capaciteit hebben om alle potentiële bedrijven die onder de energiebesparingsplicht- en informatieplicht vallen te bezoeken of aan te schrijven.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat omgevingsdiensten zich op verschillende manieren inspannen om het inzicht in energiebesparingsplichtige en informatieplichtige bedrijven wel te verkrijgen. Veel omgevingsdiensten geven aan dat zij energiegegevens gericht opvragen door bijvoorbeeld een inschatting te maken van welke bedrijven waarschijnlijk onder de verplichtingen vallen. Daarnaast registreren de omgevingsdiensten het energiegebruik van bedrijven bij (reguliere) milieucontroles en energiecontroles. Een aantal omgevingsdiensten geeft aan (online) informatiecampagnes op te zetten om bedrijven te wijzen op de informatieplicht. Een enkele omgevingsdienst probeert inzicht te verkrijgen door data aan elkaar te koppelen om op die manier ook het werk te kunnen prioriteren. Tot slot geeft een aantal omgevingsdiensten aan samen met andere omgevingsdiensten een brief te hebben gestuurd naar de minister voor Klimaat en Energie om een (wettelijke) oplossing te bedenken voor het verhelpen van het gebrekkige inzicht, zoals het gebruik van de gegevens van netbeheerders.

3.4.2 *Zicht op non-conformiteit*

Onderstaande figuur illustreert in hoeverre omgevingsdiensten zicht hebben op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden.

Figuur 3.30 Is er bij uw omgevingsdienst zicht op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden? (n=133)

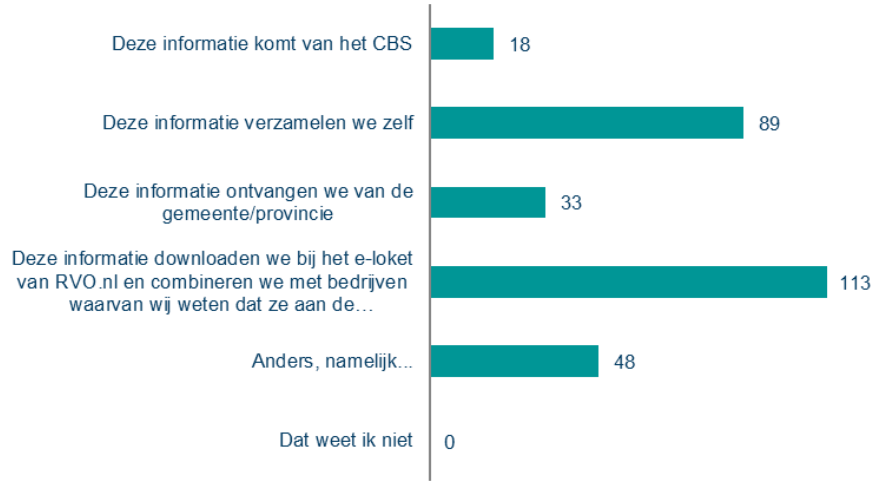


Een groot deel van de omgevingsdiensten (72%) geeft aan dat zij gedeeltelijk zicht hebben op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden. Ongeveer een kwart van de omgevingsdiensten (26%) geeft aan volledig inzicht te hebben. Twee omgevingsdiensten geven aan dit inzicht niet te hebben.

Informatievoorziening

Onderstaande figuur laat zien aan hoe omgevingsdiensten aan het inzicht komen van de mate waarin bedrijven zich al dan niet aan de informatieplicht energiebesparing houden.

Figuur 3.31 Hoe komt u aan deze informatie? (meer antwoorden mogelijk) (n=301)



De meeste omgevingsdiensten (113) downloaden deze informatie bij het e-loket van RVO.nl en combineren deze informatie met bedrijven waarvan zij weten dat ze aan de informatieplicht moeten voldoen. Een groot deel van de omgevingsdiensten (89) verzamelt de informatie zelf. Daarnaast ontvangen de omgevingsdiensten (33) deze informatie van gemeenten en provincies en is de informatie in een aantal gevallen (18) afkomstig van het CBS.

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (48) is door omgevingsdiensten aangegeven dat zij bedrijven via milieucontroles wijzen op hun informatieplicht. De meeste omgevingsdiensten hebben verschillende databronnen (KVK, EP-online, BAG, RVO) samengevoegd en verwerkt in een databestand waaruit kan worden gemotiveerd dat er sprake is van bedrijven die onder de informatieplicht vallen. Dit kost de omgevingsdiensten wel veel tijd en moeite, omgevingsdiensten geven aan vooral de laatste jaren hierin flink te hebben geïnvesteerd.

Ontbrekende informatie en inspanningen van omgevingsdiensten om inzicht te verkrijgen

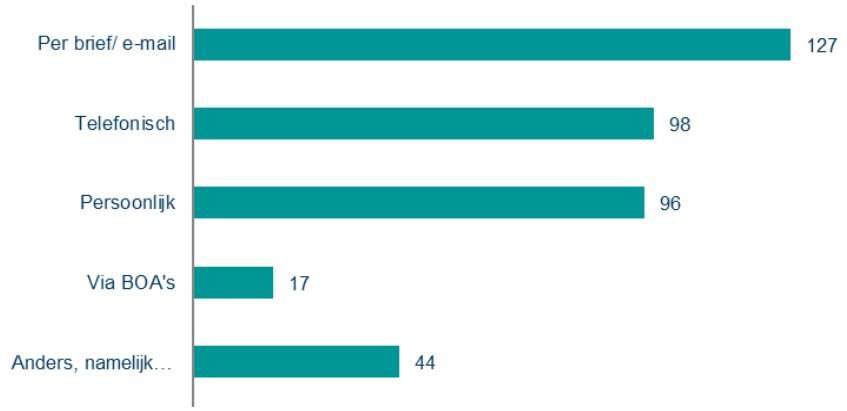
Omgevingsdiensten geven aan dat het inzicht in welke mate bedrijven zich niet aan de informatieplicht houden vaak om dezelfde redenen ontbreekt als waarom het inzicht ontbreekt in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Omgevingsdiensten hebben geen inzicht in het energieverbruik van bedrijven en als bedrijven zich niet melden dan kan er geen volledig inzicht worden verkregen. Omgevingsdiensten proberen met behulp van beschikbare data wel een inschatting te maken welke bedrijven informatieplichtig zijn, maar dit geeft volgens hen nooit een volledig beeld.

Omgevingsdiensten spannen zich op verschillende manieren in om inzicht te krijgen in de mate waarin bedrijven zich niet houden aan hun informatieplicht. Deze inspanningen komen grotendeels overeen met de inspanningen die omgevingsdiensten verrichten om inzicht te krijgen in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Omgevingsdiensten wijzen bedrijven op hun informatieplicht en doen via data-analyse onderzoek naar welke bedrijven nog meer onder de informatieplicht vallen.

Contact met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing

Onderstaande figuur laat zien hoe omgevingsdiensten in contact komen met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing.

Figuur 3.32 Hoe maakt u contact met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing? (meer antwoorden mogelijk) (n=382)



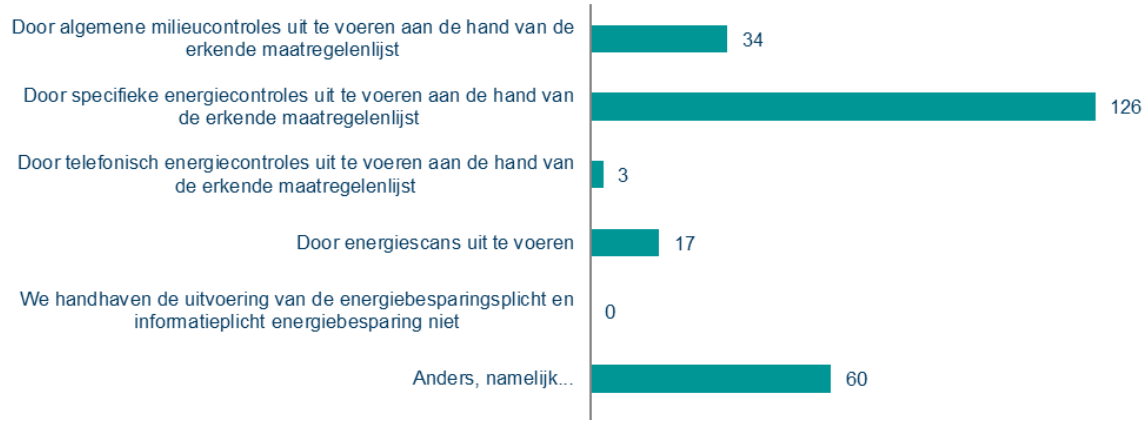
Er wordt op verschillende manieren contact gemaakt met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Meestal gebeurt dit via brief of e-mail (127), telefonisch (98) of persoonlijk (96). In een aantal gevallen (17) wordt contact gemaakt via een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (44) is door omgevingsdiensten aangegeven dat het contact met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht via fysieke energiecontroles is georganiseerd en dat bedrijven worden geïnformeerd via allerlei lokale initiatieven. Zo sluiten omgevingsdiensten regelmatig aan bij bedrijvenavonden die door de gemeenten worden georganiseerd. Daarnaast gaven enkele omgevingsdiensten aan dat er via de Regionale Energiestrategie (RES) regio’s aandacht is voor het in contact komen met energiebesparing plichtige bedrijven.

3.4.3 Werkwijze toezicht en handhaving

Onderstaande figuur geeft weer op welke wijzen omgevingsdiensten handhaven op de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing.

Figuur 3.33 Geef aan op welke manier uw omgevingsdienst handhaaft op de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing? (meer antwoorden mogelijk) (n=240)



De meeste omgevingsdiensten voeren specifieke energiecontroles (126) uit aan de hand van de erkende maatregelenlijst. Ook het uitvoeren van algemene milieucontroles aan de hand van de erkende maatregelenlijst (34) is regelmatig genoemd. Het uitvoeren van energiescans (17) en het uitvoeren van telefonische energiecontroles aan de hand van de erkende maatregelenlijst (3) komt minder vaak voor.

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (60) is door een aantal omgevingsdiensten aangegeven dat zij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) toepassen. Vóór 2023 maakten energiecontroles bij veel omgevingsdiensten deel uit van de reguliere integrale milieucontrole. Specifieke energiecontroles werden wel uitgevoerd in het kader van de VUE-regeling. Vanaf 2023 zijn de taken specifiek belegd bij omgevingsdiensten en zijn zij vaker gaan werken met een team van gespecialiseerde toezichthouders die alleen energiecontroles uitvoeren.

Omgevingsdiensten geven daarnaast aan dat bedrijven waarbij de provincie het bevoegd gezag is, tot juli 2023 niet onder de energiebesparings- en informatieplicht vielen, omdat het type C bedrijven betrof. De milieubelastende activiteiten van deze bedrijven zijn te ingewikkeld of te ernstig om volledig onder algemene regels te vallen, daarom heeft dit type bedrijven een omgevingsvergunning milieu nodig. In een provincie is het zo geregeld dat het uitgevoerd wordt door de omgevingsdienst en de handhavingstrajecten door de gemeenten zelf worden opgepakt.

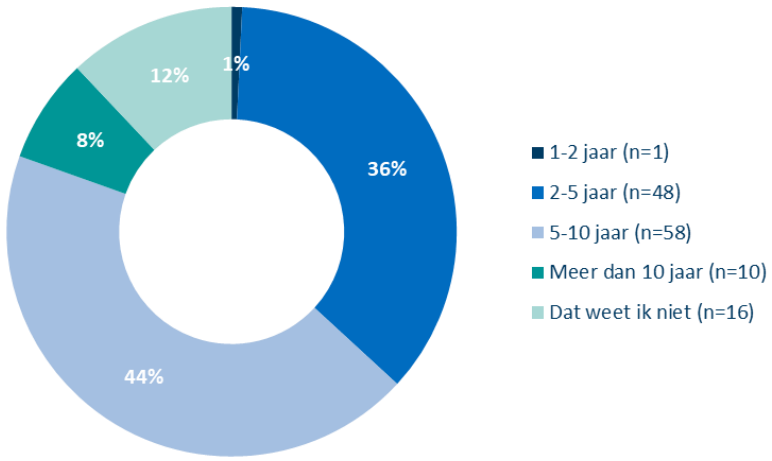
Bepalen van het aantal te controleren bedrijven per jaar

Er is gevraagd hoe omgevingsdiensten het aantal bedrijven dat zij jaarlijks controleren bepalen. Dit wordt meestal bepaald in afstemming met de gemeente/provincie en is afhankelijk van het budget dat de gemeente/provincie beschikbaar stelt voor energietoezicht- en handhaving. Ook de beschikbare capaciteit, het aantal energiebesparing plichtige bedrijven en de beschikbaarheid van aanvullende middelen (VUE-regeling, SPUK-gelden) zijn onderdeel van de afweging. Daarnaast maakt de omgevingsdienst een inschatting van het aantal benodigde uren per te controleren bedrijf.

Benodigd aantal jaar om alle bedrijven en instellingen te controleren

Er is gevraagd hoeveel jaar omgevingsdiensten naar inschatting nodig hebben om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente/provincie te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. Onderstaande figuur geeft de antwoorden hierop weer.

Figuur 3.34 Hoeveel jaar heeft u naar inschatting nodig om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente/provincie te controleren op de energiebesparingsplicht en informatieplicht? (n=133)

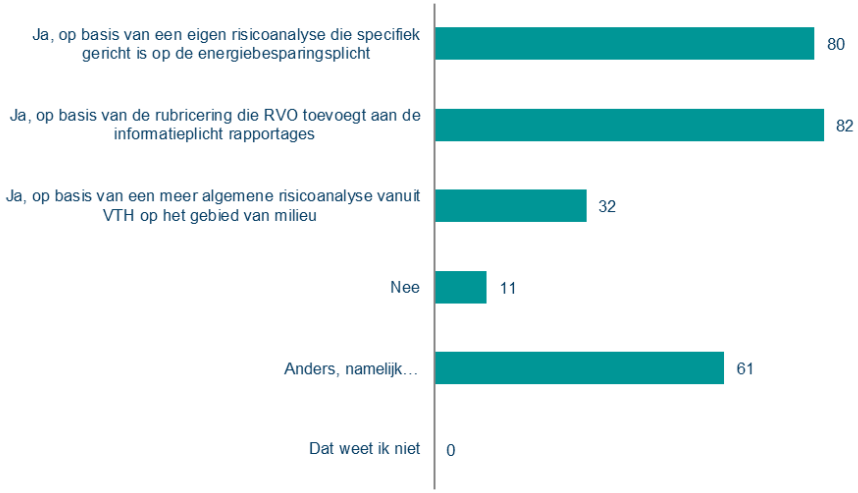


Ruim veertig procent van de omgevingsdiensten (44%) geeft aan tussen de 5 en 10 jaar nodig te hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. Een iets kleinere groep (36%) geeft aan tussen de 2 en 5 jaar nodig te hebben. Een klein deel (12%) weet niet hoeveel jaar nodig te hebben. Eén enkele omgevingsdienst verwacht binnen 1-2 jaar alle energiebesparings- en informatieplichtige bedrijven en instellingen te kunnen controleren en een klein deel (8%) verwacht meer dan 10 jaar nodig te hebben.

Prioriteren van te controleren bedrijven

Figuur 3.35 laat zien of er prioriteiten gesteld worden door de omgevingsdiensten met betrekking tot welke bedrijven gecontroleerd worden met betrekking tot de energiebesparingsplicht.

Figuur 3.35 Stelt uw omgevingsdienst prioriteiten met betrekking tot welke bedrijven gecontroleerd worden m.b.t. de energiebesparingsplicht? (Meer antwoorden mogelijk) (n=266)



Een groot deel van de omgevingsdiensten geeft aan prioriteit te stellen op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages (82) of op basis van een eigen risicoanalyse die specifiek gericht is op de energiebesparingsplicht (80).[16] Een klein deel van de omgevingsdiensten geeft aan prioriteit te stellen op basis van een meer algemene risicoanalyse vanuit VTH op het gebied van milieu (32). Sommige omgevingsdiensten stellen geen prioriteit in de te controleren bedrijven (11).

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (61) en de open vraag die op deze vraag in de enquête volgde, is door omgevingsdiensten aangegeven dat er prioriteit wordt gesteld op basis van het energieverbruik. Dit wil zeggen dat de grootste energieverbruikers met prioriteit worden gecontroleerd. Een aantal omgevingsdiensten geeft aan prioriteit te stellen op basis van een onderverdeling per branche en daarbij te kijken naar waar de meeste energiebesparing valt te behalen. Ook prioriteren op basis van rubriceringscode i.c.m. de hoogte van het energieverbruik is een aantal keer genoemd. Tot slot geven de respondenten aan te prioriteren op basis van de voorkeuren van het bevoegd gezag en de kennis en ervaring van toezichthouders.

3.4.4 Resultaten van toezicht en handhaving

In de enquête is bij omgevingsdiensten kwantitatieve informatie opgehaald, zoals het aantal controles en het aantal overtredingen tussen 2019 en 2023. Deze resultaten van toezicht en handhaving worden in navolgende paragrafen beschreven en zijn voor alle omgevings-diensten die de enquête hebben ingevuld samengevoegd. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit géén totaalbeeld is. Sommige omgevingsdiensten hebben geen of maar gedeeltelijk getallen aangeleverd, andere omgevingsdiensten hebben een totaal voor de gehele regio ingevuld. In het aantal gegeven antwoorden (n) zijn ook de antwoorden ‘geen taak’ (als dit destijds geen taak was van de omgevingsdienst) en het getal 0 meegeteld. Met inachtneming van deze kanttekeningen, zijn er in enkele gevallen tussen 2019 en 2023 wel bepaalde trends zichtbaar.

[16] Het digitale loket van RVO maakt automatisch een code aan, de zogenaamde rubriceringscode. De omgevingsdienst kan op basis van deze code besluiten om locatie(s) te controleren, omdat bijvoorbeeld blijkt dat het bedrijf nog veel erkende maatregelen moeten uitvoeren en/of beperkt aan de energiebesparingsplicht voldoet (zie ook paragraaf 2.3).

Aantal gecontroleerde bedrijven op jaarbasis tussen 2019 en 2023

Er is gevraagd hoeveel bedrijven omgevingsdiensten op jaarbasis hebben bezocht om te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. De omgevingsdiensten hadden de mogelijkheid om in een tabel het aantal bedrijven per jaar in te voeren. Sommige omgevingsdiensten geven aan dat het toezichthouden en handhaven op de energiebesparings- en informatieplicht nog geen taak was van de omgevingsdienst in 2019, 2020 en 2021. In onderstaande tabel staat een overzicht van het totaal aantal bedrijven dat omgevingsdiensten per jaar hebben gecontroleerd. Van 2019 tot en met 2023 is een toename zichtbaar in het aantal controles.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal bedrijven gecontroleerd (n=110)	1.520	2.781	3.052	2.485	6.790

Aantal uren dat is ingezet om bedrijven te controleren

Er is gevraagd hoeveel uren omgevingsdiensten hebben ingezet op jaarbasis om bedrijven te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. De omgevingsdiensten hadden de mogelijkheid om in een tabel het aantal uur per jaar in te voeren. In onderstaande tabel staat een overzicht van het totaal aantal uren per jaar dat omgevingsdiensten nodig hadden om bedrijven te controleren. Tussen 2019 en 2023 is een toename zichtbaar in het aantal besteedde uren.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal uren besteed aan controles (n=89)	18.863	22.765	25.561	27.470	40.550

Aangetroffen overtredingen bij controle en hercontrole

Er is gevraagd bij hoeveel procent van alle bedrijven die gecontroleerd zijn op de energiebesparingsplicht overtredingen zijn aangetroffen en hoeveel dit was na hercontrole. De omgevingsdiensten hadden de mogelijkheid om in een tabel het percentage overtredingen na de eerste controle en hercontrole per jaar in te voeren. Ten opzichte van 2019 is het percentage overtredingen bij de eerste controle de afgelopen jaren toegenomen. Ook is het zichtbaar dat hercontroles ervoor zorgen dat het grootste deel verbetert.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023
Gemiddeld percentage overtredingen bij eerste controle (n=59)	44%	54%	50%	47%	59%
Gemiddeld percentage overtredingen na hercontrole (n=26)	6%	10%	7%	8%	9%

Er is daarnaast ook gevraagd hoeveel overtredingen omgevingsdiensten jaarlijks hebben geconstateerd tussen 2019 en 2023. Minder dan de helft van de omgevingsdiensten heeft een antwoord ingevuld bij deze vraag. Een groot deel hiervan heeft ingevuld dat dit geen taak betrof van de omgevingsdienst. In het aantal overtredingen is een duidelijke toename te zien door de jaren heen.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal overtredingen (n=54)	391	1.829	2.394	2.010	3.300

Repressieve handhaving en opgelegde sancties

Er is gevraagd hoeveel bedrijven een ‘vooraankondiging last onder dwangsom’ of overige repressieve handhaving heeft ontvangen tussen 2019 en 2023. Het totaal aantal keer dat er een ‘vooraankondiging last onder dwangsom’ is opgelegd ligt op zo’n 50 à 60 per jaar. Daarnaast is gevraagd welke specifieke sancties zijn opgelegd in het geval er repressieve handhaving heeft plaatsgevonden.

Figuur 3.36 In geval er repressieve handhaving heeft plaatsgevonden, welke sancties zijn opgelegd? (meer antwoorden mogelijk) (n=198)



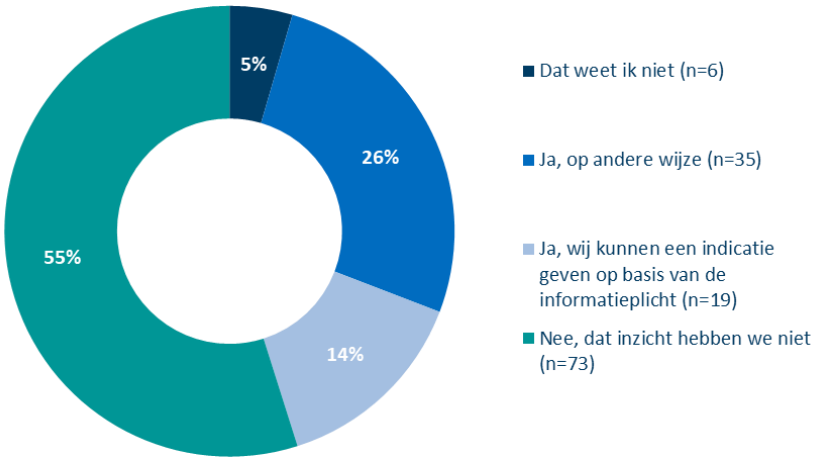
In de meeste gevallen is er een hersteltermijn opgelegd (69). Er is ook regelmatig een vooraankondiging lasten onder dwangsom verstuurd (48) en omgevingsdiensten geven vaak aan dat er geen sancties zijn opgelegd (33). Een aantal omgevingsdiensten geeft aan daadwerkelijk een dwangsom te hebben opgelegd (23). Een klein deel van de respondenten geeft aan niet te weten (6) welke sancties zijn opgelegd.

Op het antwoord ‘anders, namelijk’ (19) is door omgevingsdiensten aangegeven dat er een termijn (meestal een jaar) wordt gesteld voor het aanreiken van een plan van aanpak voor het treffen van de ontbrekende energiebesparende maatregelen. Een aantal omgevingsdiensten geeft aan de LHSO toe te passen.

Energiebesparingspotentieel

Figuur 3.37 geeft aan hoe groot het energiebesparingspotentieel is bij bedrijven en instellingen in de gemeente/provincie waar de omgevingsdienst de vragenlijst voor heeft ingevuld.

Figuur 3.37 **Heeft uw omgevingsdienst zicht op het energiebesparingspotentieel (bijv. in kWh, m3 gas, CO_2 reductie) bij bedrijven en instellingen? (n=133)**

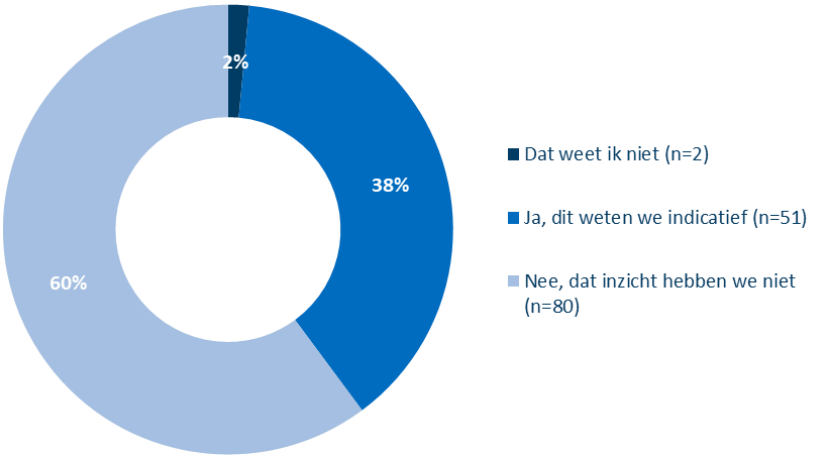


Van de omgevingsdiensten geeft meer dan de helft (55%) aan geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen in de betreffende gemeente of provincie. In ongeveer een kwart (26%) van de gevallen hebben omgevingsdiensten op andere wijze zicht op het energiebesparingspotentieel. Zo baseert een aantal omgevingsdiensten het besparingspotentieel van 9% op gasverbruik en 10% op elektriciteitsverbruik op eigen onderzoek of worden landelijke richtlijnen gehanteerd. Een klein deel van de omgevingsdiensten (14%) kan een indicatie geven van het energiebesparingspotentieel op basis van de informatieplicht. Tot slot geeft een aantal respondenten (5%) aan niet te weten of de omgevingsdienst zicht heeft op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen.

Totaal gerealiseerde energiebesparing

Er is gevraagd of omgevingsdiensten zich hebben op de totaal gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd. De figuur hieronder geeft de gegeven antwoorden weer.

Figuur 3.38 **Heeft uw omgevingsdienst zicht op de totale gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd? (bijv. in kWh, m3 gas, CO_2 reductie) (n=133)**



Meer dan de helft van de omgevingsdiensten (60%) geven aan geen zicht te hebben op de totaal gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd.

Iets minder dan de helft (38%) heeft indicatief zicht op de totaal gerealiseerde energie-besparing. Twee omgevingsdiensten (2%) geven aan niet te weten of de omgevingsdienst zicht heeft op de totaal gerealiseerde energiebesparing voor de betreffende gemeenten.

Er is gevraagd hoeveel energie er in totaal per jaar is bespaard door bedrijven en instellingen dankzij de energiebesparings- en informatieplicht. Een aantal omgevingsdiensten kan inzicht geven in de totaal gerealiseerde energiebesparing specifiek per gemeente en provincie, maar vaker komt het voor dat omgevingsdiensten een berekening maken voor de hele regio. Een aantal omgevingsdiensten heeft aangegeven dat het in 2019 t/m 2021 geen taak was van de omgevingsdienst om inzicht te geven in hoeveel energie er in totaal per jaar is bespaard door bedrijven en instellingen dankzij de energiebesparings- en informatieplicht.

Getroffen energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen

Er is gevraagd welke maatregelen er daadwerkelijk door bedrijven en instellingen getroffen zijn in de periode 2019 tot en met 2023. Omgevingsdiensten werd gevraagd het aantal maatregelen en de aard weer te geven indien mogelijk en anders een kwalitatieve toelichting te geven. Door veel omgevingsdiensten is aangegeven dat zij het type getroffen maatregelen niet monitoren. Sommige omgevingsdiensten hebben zeer specifiek kunnen aangeven welke maatregelen zijn getroffen. De meeste omgevingsdiensten geven aan dat het met name gaat om gebouwmaatregelen. Voorbeelden van veelvoorkomende maatregelen zijn het isoleren van leidingen en het vervangen van verlichting.

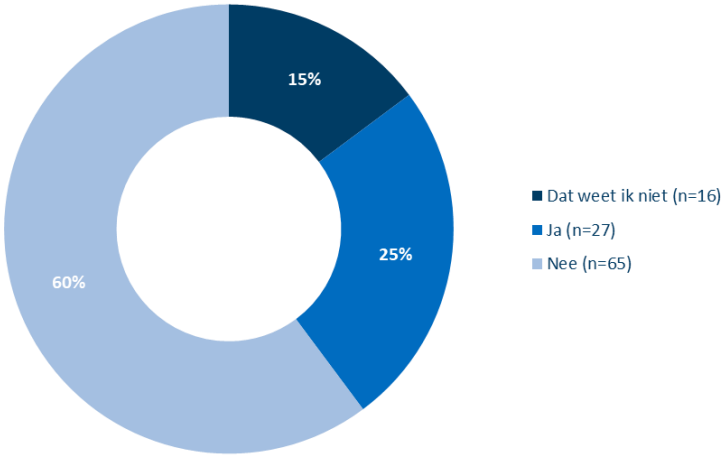
3.5 Verantwoording

3.5.1 Informatieverstrekking aan gemeenteraad

Vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad over de uitvoering

De volgende vraag geeft zicht op de vraag of er wel eens vragen en/of opmerkingen van de gemeenteraad over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdiensten zijn geweest.

Figuur 3.39 Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van de gemeenteraad over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst? (n=108)

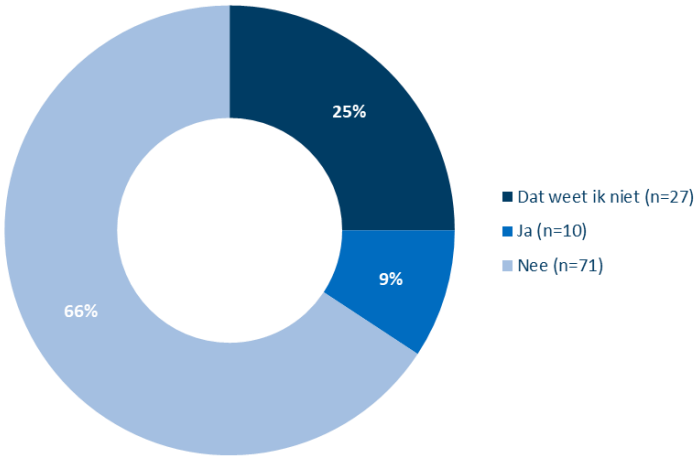


De meerderheid van de gemeenten (60%) geeft aan dat er nooit vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. Een klein deel (15%) geeft aan dit niet te weten. Ruim een kwart van de gemeenten (27%) geeft aan dat er wel eens vragen of opmerkingen zijn geweest. In de toelichting hierop zijn verschillende antwoorden gegeven. Vragen gingen bijvoorbeeld over de werkwijze, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (aantal controles, naleefgedrag) en de bereikte resultaten (zie ook de volgende paragraaf). Twee gemeenten geven aan dat de gemeenteraad erg geïnteresseerd is in toezicht en handhaving, ook op energie en duurzaamheid. Vragen gaan dan ook vaak over de hoeveelheid controles en resultaten. Een van de gemeenten geeft aan dat in februari 2023 een motie is ingediend om zo snel mogelijk, maar uiterlijk voor 1 april 2023, met de omgevingsdienst te bespreken de controle en handhaving van beide verplichtingen te intensiveren, inzicht te verstrekken in het aantal bedrijven dat moet voldoen aan de informatieplicht binnen de gemeenten en de gemeenteraad elk half jaar te informeren over de voortgang (aantal bedrijven dat voldoet).

Vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad over de resultaten

Er is gevraagd of er wel eens vragen/opmerkingen zijn gekomen van de gemeenteraad over de bereikte resultaten (zoals CO_2 reductie). De figuur hieronder geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.40 Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van de gemeenteraad over de bereikte resultaten (bijv. reductie CO_2 en vermindering gas en elektriciteit) van de energiebesparingsplicht? (n=108)



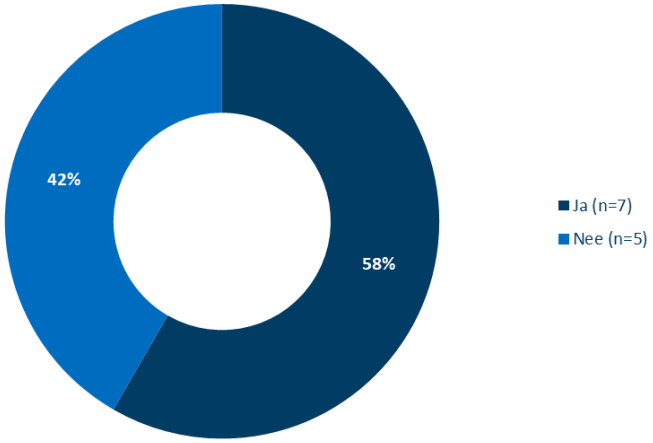
Een meerderheid van de gemeenten (66%) geeft aan dat er geen vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest over de bereikte resultaten. Een kwart (25%) van de gemeenten geeft aan dit niet te weten. Een klein deel van de gemeenten (9%) geeft aan dat er wel vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. In de toelichting geven gemeenten aan dat deze vragen of opmerkingen gingen over de gerealiseerde CO_2 reductie, over de hoeveelheid controles en naleefgedrag en het type uitgevoerde maatregelen. Een gemeente geeft aan dat naar aanleiding van de vragen vanuit één raadsfractie over energie-besparing een overleg is georganiseerd over dit onderwerp en de rol van de omgevingsdienst hierin. Als vervolg op dit overleg geeft de omgevingsdienst dit jaar een presentatie in de gemeenteraad, met specifieke aandacht op de energiecontroles en de gerealiseerde besparing. Een andere gemeente geeft aan dat er tijdens de behandeling van het krediet voor het Energiebesparingsakkoord vragen zijn gesteld en politiek de toezegging is gedaan om een nulmeting van energieverbruik/ uitstoot te maken. Dit is vervolgens meegenomen in een regionale CO_2 monitor.

3.5.2 Informatieverstrekking aan Provinciale Staten

Vragen of opmerkingen vanuit Provinciale Staten over de uitvoering

Er is gevraagd of er wel eens vragen/opmerkingen zijn gekomen van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de verplichtingen. Onderstaande figuur geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.41 Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst? (n=12)

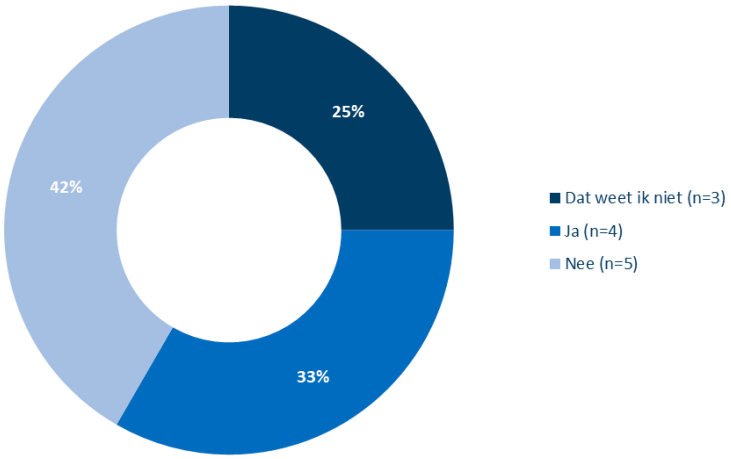


Meer dan de helft van de provincies (7) geeft aan dat er wel eens vragen/opmerkingen komen van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energie-besparingsplicht. In de toelichting op het antwoord is door provincies aangegeven dat wordt gevraagd naar hoe de samenwerking tussen de bevoegde gezagen en de omgevingsdienst in de regio verloopt. Ook wordt er gevraagd naar de voortgang en implementatie van de energiebesparings- en informatieplicht, naar energiebesparingsmogelijkheden van bedrijven en de efficiëntie van de werkzaamheden van omgevingsdiensten. Daarnaast wordt er gevraagd naar de invulling, controle op en voortgang van de verplichtingen bij de gemeenten binnen de provincie. In totaal geven vijf provincies aan dat er geen vragen/opmerkingen zijn gesteld door Provinciale Staten.

Vragen of opmerkingen vanuit Provinciale Staten over de resultaten

Figuur 3.42 geeft weer of er wel eens vragen/opmerkingen zijn gekomen van Provinciale Staten over de bereikte resultaten (zoals CO_2 reductie).

Figuur 3.42 Zijn er wel eens vragen/opmerkingen gekomen van Provinciale Staten over de bereikte resultaten (bijv. reductie CO_2 en vermindering gas en elektriciteit) van de energiebesparingsplicht? (n=12)



Bij vijf provincies zijn er geen vragen zijn gesteld en drie provincies weten niet of er vragen zijn gesteld over de bereikte resultaten van de energiebesparingsplicht. Vier provincies geeft aan dat er wel eens vragen zijn gesteld door Provinciale Staten. In de toelichting op het antwoord is door één provincie aangegeven dat er inhoudelijke vragen zijn gesteld op basis van de halfjaarlijkse voortgangsrapportage die met Provinciale Staten besproken wordt. Verder zijn er vragen gesteld over de voortgang en invulling van de verplichtingen door bedrijven en het toezicht van de provincie hierop.

4 Toelichting op resultaten vanuit deskstudie en focusgroepen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk duiden we de resultaten, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, op basis van de deskstudie en focusgroepen die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. De deskstudie is gebaseerd op een analyse van de aangeleverde documenten vanuit deelnemende overheden. Dit betreft onder andere begrotingen, jaarverslagen en werkprogramma's (zie bijlage 1 voor een verdere toelichting). Verschillende onderwerpen uit het onderzoek komen in de volgende paragrafen en sub-paragrafen aan bod.

4.2 Begroting en financiering van toezicht en handhaving

4.2.1 Begroting

Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de opdracht voor uitvoering van het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht en informatieplicht door omgevingsdiensten veelal is opgenomen in gemeentelijke en provinciale begrotingen. Ter aanvulling hebben zeven gemeenten en acht omgevingsdiensten begrotingen uit de periode 2020-2023 meegestuurd, samen met conceptbegrotingen van 2024 en meerjarenramingen voor de periode 2024-2027. Uit een analyse van deze begrotingen blijkt dat het rijk middels subsidieregelingen fors heeft ingezet op de organisatie van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. De gemeenten en provincies hebben een aanvullende bijdrage geleverd middels cofinanciering. Daardoor is het budget van omgevingsdiensten voor het uitvoeren van toezicht en handhaving op beide verplichtingen de laatste jaren toegenomen. Dit blijkt ook uit de begrotingen die met ons zijn gedeeld.

4.2.2 Financiering

Uit de voortgangsrapportages van verschillende omgevingsdiensten blijkt dat de controle op en informatievoorziening over energiebesparing een lange opstartfase kende, onder andere door het ontbreken van financiële dekking in de beginjaren. Door wijzigingen in de wet- en regelgeving rondom de energiebesparingsplicht zijn de taken van omgevingsdiensten verbreed. Sinds 2019 moeten bedrijven voldoen aan de informatieplicht, vanaf 1 juli 2023 is ook de onderzoeksplicht energiebesparing ingevoerd en is de energiebesparingsplicht opgenomen in het basispakket van omgevingsdiensten. Hiervoor is extra capaciteit nodig. De middelen die omgevingsdiensten beschikbaar hebben voor het uitvoeren van het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht en informatieplicht zijn de afgelopen jaren toegenomen, onder andere door extra financiële regelingen vanuit het Rijk, zoals de VUE en SPUK THE. In de focusgroepen is door gemeenten en provincies aangegeven dat het soms onduidelijk is waar het landelijke geld uiteindelijk terecht komt en aan wordt besteed. Verschillende SPUK-regelingen maken het diffuus waar provincies, gemeenten en omgevingsdiensten precies van zijn en wie welke verantwoordelijkheid draagt.

Naast landelijk beschikbare subsidies hebben sommige gemeenten en provincies specifiek voor energietoezicht extra middelen beschikbaar gesteld bovenop het ‘werkplanbudget’. In de focusgroepen is door alle deelnemende overheden aangegeven dat de prioriteit en hoeveelheid (co)financiering afhangt van de gemeentelijke of provinciale ambities. De provincies Gelderland en Noord-Holland hebben bijvoorbeeld een provinciaal energiebesparingsakkoord opgesteld. In het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2021-2024 is de doelstelling opgenomen om bedrijven te stimuleren die een wettelijke plicht hebben om energiebesparende maatregelen te nemen. Dit gebeurt door stimulerend toezicht uit te voeren. De provincie stelt daarvoor een subsidie van € 8 miljoen beschikbaar voor de periode 2022-2025.

Deelnemende overheden hebben in de focusgroepen aangegeven dat de SPUK-regelingen en subsidies vanuit provinciale akkoorden van de afgelopen jaren opschaling in de uitvoering mogelijk hebben gemaakt. Dit is ook terug te zien in de respons op de enquête, waarin het aantal controles tussen 2019 en 2023 lijkt te zijn toegenomen. Omgevingsdiensten hebben door aanvullende financiering bijvoorbeeld energieteams op kunnen richten en het aantal controles kunnen opschalen. De toegekende middelen vanuit het Rijk en de aanvullende subsidies vanuit een aantal provincies hebben echter tot nu toe altijd een tijdelijk karakter gekend. In de focusgroepen is door alle deelnemende overheden aangegeven dat het hierdoor moeilijk is om continuïteit te behouden in de uitvoering, om vaste medewerkers aan te trekken en om te versnellen in de uitvoering. Omgevingsdiensten geven aan dat wanneer deze financiële regelingen worden beëindigd, de verwachting is dat deze teams waarschijnlijk ook direct worden afgeschaald. Ook gemeenten hebben in de focusgroepen aangegeven dat bij een afname van het beschikbare budget prioriteiten waarschijnlijk zullen verschuiven.

In de focusgroep met de omgevingsdiensten is aangegeven dat het Rijk voornemens is om de financiële bijdrage aan het toezicht op de energiebesparingsplicht vanaf 2027 een structureel karakter te geven.[17] De vorm van de financiële bijdrage (bijvoorbeeld verlenging van de SPUK-regeling) is nog niet bekend. Ondanks dat het besluit nog niet definitief is, zijn omgevingsdiensten blij met dit voornemen. Extra budget is nog steeds nodig om toezichtstaken uit te voeren en de klimaatdoelstellingen van 2050 te halen. Ook bestaat er onzekerheid over de middelen die vanuit gemeenten worden toegekend aan omgevingsdiensten vanwege de verwachte bezuinigingen in 2026, waardoor het extra belangrijk is dat de financieringsstroom elders geborgd is en blijft.

Voor een aantal omgevingsdiensten geldt dat het lastig blijkt om de middelen die beschikbaar zijn gesteld ook in te zetten. Dit komt onder andere door een gebrek aan capaciteit als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt.[18]

17 Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

18 Benutting beschikbare subsidies RUD Noord-Limburg.

4.3 Rollen en taken toezicht en handhaving

4.3.1 Verplichte taakbelegging bij omgevingsdiensten

Vanaf 1 juli 2023 zijn de basistaken voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en informatieplicht belegd bij omgevingsdiensten. Daarvoor bepaalden gemeenten en provincies zelf in hoeverre ze deze taken bij omgevingsdiensten werden belegd en hoeveel zij daarvan zelf uitvoerden. Uit de deskstudie blijkt dat er verschil bestaat tussen gemeenten en provincies in de opdracht die ze verlenen aan omgevingsdiensten. Sommige gemeenten en provincies hebben alleen opdracht gegeven aan omgevingsdiensten om basistaken uit te voeren, terwijl andere gemeenten ook aanvullende taken bij omgevingsdiensten hebben neergelegd zoals de handhaving op het verplichte energielabel C voor kantoorgebouwen. Uit de jaarverslagen en de focusgroepen blijkt dat sommige omgevingsdiensten altijd al energietaken uitvoerden voor gemeenten en provincies. Andere omgevingsdiensten voerden tot 2023 beperkte energietaken uit voor een aantal van hun aangesloten overheden.

Ondanks de verplichte taakbelegging bij omgevingsdiensten per 1 juli 2023 zijn er nog steeds gemeenten die zelf het toezicht en de handhaving op de verplichtingen uitvoeren, blijkt uit de enquête en de focusgroepen. In de enquête geeft een kwart van de respondenten bij gemeenten aan dat zij zelf invulling geven aan beide verplichtingen en één provincie. Dit betekent niet automatisch dat het om toezichts- en handhavingstaken gaat. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij zelf toezien op de niet-basistaakbedrijven, en/of dat zij actief communiceren over beide verplichtingen richting bedrijven. Daarnaast voeren zij zelf controles uit op het verplichte energielabel C voor kantoorgebouwen (dit is officieel geen onderdeel van de energiebesparingsplicht).

Twee gemeenten hebben in de enquête aangegeven dat zij toezicht en handhaving op de verplichtingen ook na 1 juli 2023 nog zelf uitvoeren. In de focusgroep met omgevingsdiensten wordt aangegeven dat, ondanks de wettelijk verplichte taakbelegging bij omgevingsdiensten per 1 juli 2023, dit effectief ook in de praktijk pas vanaf begin 2024 zo is. Dit heeft te maken met het begrotingsjaar en de al toegekende budgetten voor 2023. Daarnaast heeft een gemeente in de enquête aangegeven zelf toezicht en handhaving uit te voeren omdat dit bij de omgevingsdienst nog niet van de grond is gekomen. Het is nog niet duidelijk in hoeverre vanaf 2024 alle omgevingsdiensten ook daadwerkelijk de wettelijke taken rondom de energiebesparingsplicht en informatieplicht uitvoeren.

4.3.2 (Afspraken over) rol en taakverdeling

De basis van de programmering en urentoedeling van de taken rondom energiebesparing is vastgelegd in beleidsdocumenten, zoals het provinciaal of gemeentelijk VTH-beleid.[19] Daarnaast stellen de meeste gemeenten en provincies elk jaar een jaarprogramma of werkprogramma op waarin de werkzaamheden worden beschreven die de omgevingsdienst uitvoert voor de betreffende gemeente of provincie, blijkt uit de enquête en aangeleverde documenten. Meestal wordt er ook een dienstverleningsovereenkomst of gemeenschappelijke regeling getekend tussen de omgevingsdienst en de betreffende gemeente of provincie. Zowel in de enquête als de focusgroepen is door gemeenten en provincies aangegeven dat dergelijke overeenkomsten ervoor zorgen dat de rollen en taken tussen gemeente/provincie en de omgevingsdienst in veel gevallen helder zijn. In het geval rollen en taken (nog) niet

[19] VTH-beleid Fryslân

helder zijn, komt dit doordat een omgevingsdienst nog in de opstartfase van toezicht en handhaving zit en/of de taakverdeling nog niet volledig is ingeregeld. Dit blijkt ook uit de deskstudie, waarin uit evaluaties en jaarverslagen blijk dat de taakverdeling in een aantal gevallen nog niet volledig ingeregeld is.

Taken die omgevingsdiensten onder andere uitvoeren zijn reguliere milieucontroles, specifieke energiecontroles (zoals controles volgens de maatregelenlijst) en hercontroles. Daarnaast vragen zij, vaak tijdens reguliere (milieu)controles, het energiegebruik van potentieel energiebesparingsplichtige bedrijven op, om zo inzicht te krijgen in welke bedrijven onder de verplichtingen vallen. Overige energiegerelateerde taken die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd zijn het toezicht op het energielabel C voor kantoorgebouwen en diverse energie gerelateerde (advies) werkzaamheden voor partners en lokale netwerken. Ook informeren omgevingsdiensten gemeenten over relevante ontwikkelingen rond het thema energie.[20]

4.4 Uitvoering van toezicht en handhaving

4.4.1 Zicht op bedrijven die wel/niet aan de verplichtingen voldoen

Het zicht op welke bedrijven aan de verplichtingen moeten voldoen is beperkt en kost veel capaciteit, geven omgevingsdiensten aan tijdens de focusgroep.[21] Een meerderheid van de omgevingsdiensten geeft in de enquête aan slechts gedeeltelijk zicht te hebben op bedrijven die aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen en/of bedrijven die niet aan de informatieplicht voldoen. Niet ieder bedrijf of instelling die onder de informatieplicht energiebesparing valt, levert bijvoorbeeld een rapportage aan via het e-loket van RVO. Bovendien zijn die rapportages niet altijd volledig, zijn bedrijven zich niet altijd bewust dat zij aan de verplichtingen moeten voldoen en/of is de data uit eigen controles vaak gedateerd en betreft het niet het gehele bedrijvenbestand.

Sommige omgevingsdiensten hebben daarom extra capaciteit ingezet op het in beeld krijgen van deze bedrijven, naast informatie die beschikbaar is via RVO of bijvoorbeeld via reguliere milieucontroles. De omgevingsdiensten Midden- en West-Brabant en DCMR doen dit bijvoorbeeld via een ‘voorspelmodel’, het inschatten van energieverbruik van bedrijven op basis van ervaringscijfers (zoals oppervlakte, bedrijfsactiviteit). Sommige omgevingsdiensten schakelen externe bureaus in om stimulerend toezicht uit te voeren, waarbij bedrijven gecoacht worden op energiebesparing.

Omgevingsdiensten hebben in de focusgroep aangegeven dat het inzichtelijk krijgen van energieverbruik van bedrijven en instellingen via netbeheerders een belangrijke oplossing is om alle bedrijven die aan de verplichtingen moeten voldoen in beeld te krijgen en het mogelijk te maken om energiebesparing structureel te monitoren. Tot op heden is het niet mogelijk om energiegegevens van netbeheerders in te zien of om deze gegevens te vorderen. Hier komt verandering in met de toevoeging van artikel 18.25a in de Omgevingswet. Via dit artikel krijgt het bevoegd gezag toegang tot energieverbruiksgegevens via netbeheerders.[22] Wanneer dit artikel in werking treedt is nog onbekend. De wet is volgens het wetgevingsprogramma van voorjaar 2024 ‘in voorbereiding’.

---

20 VTH jaarverslag ODRN 2022 en Uitvoeringsplan Energie & Duurzaamheid ODT 2022-2023

21 Jaarstukken ODT 2022

22 Wetswijziging ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleingebruikers

4.4.2 Samenwerking tussen omgevingsdiensten

Uit de deskstudie blijkt uit meerdere documenten dat omgevingsdiensten met elkaar samenwerken. Zo bestaat er een landelijke samenwerking tussen omgevingsdiensten op het gebied van energiebesparing en wordt er ook op regionaal niveau met elkaar samengewerkt. Uit een toelichting van de ODRU, blijkt dat de ODRU en de RUD Utrecht bijvoorbeeld een gezamenlijk energietoezicht product hebben ontwikkeld.[23] Deze partijen werken ook samen door het maken van afspraken over termijnen en dwangsombedragen en in het opstellen van een gezamenlijke conceptbrief voor aanschrijving in het kader van de informatieplicht. In de provincie Zuid-Holland hebben de omgevingsdiensten gezamenlijk een 'voorspelmodel' met het verwachte energieverbruik van bedrijven op basis van ervaringscijfers ontwikkeld, in navolging van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

4.4.3 Knelpunten in toezicht en handhaving

In de focusgroepen is deelnemende overheden gevraagd naar knelpunten die zij in toezicht en handhaving op de verplichtingen ervaren, naast de al benoemde knelpunten in de enquête (zoals financiering, zicht op verplichte bedrijven). Een belangrijk knelpunt is complexe wet- en regelgeving, waardoor het veel tijd kost de juiste mensen bij omgevingsdiensten te vinden en op te leiden. Energiecontroles zijn een veel technischere variant van toezicht dan de gemiddelde toezichthouder gewend is uit te voeren. Bovendien zijn de gesprekspartners (bedrijven) vaak ook niet in staat technische vragen te beantwoorden. De huidige krapte op de arbeidsmarkt maakt het extra moeilijk de juiste mensen bij omgevingsdiensten te vinden en te behouden. Daarnaast geven sommige gemeenten aan dat het lastig is om veranderingen in het energieverbruik te herleiden tot genomen energiebesparende maatregelen, blijkt bijvoorbeeld uit de eindrapportage van het energietransitie-beleid PALET van de regio Parkstad in Zuid-Limburg.[24] Uit deze rapportage blijkt dat een verandering in het energiegebruik niet zondermeer gerelateerd kan worden aan toezicht, omdat het energiegebruik wordt beïnvloed door vele andere factoren, waaronder toe- of afname in productie, innovaties in productieprocessen, koude winters en/of ontwikkelingen in de (wereld)economie. Daarnaast beschrijft dit rapport dat de maatregelenlijsten wel degelijk energiebesparing opleveren en dat de maatregelenlijst bij de meeste bedrijven het enige middel is om daadwerkelijk toezicht te houden.

Omgevingsdiensten benoemden in de focusgroep ook dat hun takenpakket verbreed blijft worden. In de focusgroep is onder andere de nieuwe rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (WPM) benoemd, waar omgevingsdiensten per 1 juli 2024 op moeten handhaven.[25] Krapte op de arbeidsmarkt, in combinatie met een toename in taken en niet altijd voldoende financiering, kan ervoor zorgen dat niet alle taken in de toekomst naar behoefte kunnen worden uitgevoerd. Alle deelnemende overheden aan de focusgroepen hebben hier hun zorgen over geuit.

---

23 Memo over de samenwerking tussen de ODRU en de RUD Utrecht op het gebied van energie

24 Palet project regio Parkstad eindrapportage

25 Rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (rvo.nl)

Als laatste gaf een aantal omgevingsdiensten tijdens de focusgroep aan dat er veel energie verloren gaat in de papieren werkelijkheid van de informatieplicht: het voldoen aan de informatieplicht betekent niet dat er ook daadwerkelijk energiebesparende maatregelen worden genomen. Eén omgevingsdienst geeft daarom aan niet meer actief op de informatieplicht te handhaven, maar prioriteit te geven aan het controleren op het daadwerkelijk treffen van energiebesparende maatregelen.

4.5 Verantwoording

De meeste omgevingsdiensten rapporteren aan de hand van voortgangsrapportages over de resultaten van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. In de voortgangsrapportages delen omgevingsdiensten een beschrijving van de geleverde producten en diensten. Sommige gemeenten en provincies hebben KPI's afgesproken waar de omgevingsdienst over dient te rapporteren, bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde energiecontroles, het aantal overtredingen, het aantal geïnventariseerde bedrijven en/of het aantal aangeschreven bedrijven in het kader van de informatieplicht. Het verschilt per gemeente of provincie in hoeverre zij geïnteresseerd zijn in en sturen op de resultaten van energietoezicht. Omgevingsdiensten geven in de focusgroep aan dat sommige gemeenten het voldoende vinden om inzicht te hebben in het aantal uren besteed aan controles (financiële verantwoording).

In de enquêtes is door een deel van de gemeenten en provincies aangegeven dat er wel eens vragen zijn gekomen vanuit de gemeenteraad of Provinciale Staten. Voorbeelden van vragen die in de toelichting op de enquête zijn gegeven gingen over de werkwijze, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (aantal controles, naleefgedrag) en de bereikte resultaten. In de focusgroepen is daarnaast aangegeven dat de mate waarin aandacht aan de verplichtingen in de gemeenteraad of Provinciale Staten wordt gegeven, afhankelijk is van de prioriteit die er op lokaal niveau politiek niveau aan gegeven wordt.

4.6 Resultaten toezicht en handhaving

Uit de enquêtes blijkt dat toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht sinds 2019 zijn geïntensiveerd. Ondanks dat niet alle omgevingsdiensten op gemeentelijk en provinciaal niveau inzicht hebben in het aantal verplichte bedrijven, is er wel een duidelijk stijgende trend te zien van 2019 tot en met 2023 in het totaal aantal gecontroleerde bedrijven, besteedde uren en overtredingen.

Zowel in de focusgroepen als de enquête is door gemeenten en provincies aangegeven dat informatie over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing in veel gevallen ontbreekt, maar wel relevant is om te bepalen wat de inspanningen op toezicht en handhaving uiteindelijk opleveren. Omgevingsdiensten geven echter aan dat deze informatie lastig inzichtelijk te krijgen is, onder andere door mogelijke veranderingen in bedrijfsactiviteiten, waardoor zonder energiebesparende maatregelen het energieverbruik kan toe- of afnemen. Sommige gemeenten en provincies beamen dat deze informatie door omgevingsdiensten lastig te verkrijgen is, maar zij geven ook aan dat ze het inzicht graag zouden willen. Daarnaast wordt deze informatie ook niet altijd als opdracht bij de omgevingsdiensten uitgevraagd, waardoor er geen capaciteit en/of middelen beschikbaar zijn om deze

informatie in beeld te brengen. In sommige gevallen is wel een indicatie van de (potentiële) energiebesparing mogelijk, op basis van bijvoorbeeld informatie uit de informatieplicht en energiecontroles.

Sommige omgevingsdiensten, zoals de omgevingsdienst IJsselland, concluderen dat toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht actief bijdragen aan klimaatdoelstellingen en het terugdringen van CO_2-emissies, zoals blijkt uit een evaluatie op het Project Energie & Duurzaamheid 2022.[26] Andere omgevingsdiensten, zoals de RUD Zuid-Limburg, vinden daarentegen dat het effect van toezicht en handhaving op de energie-besparingsplicht op het energiegebruik in de regio niet kan worden vastgesteld. Zij trekken in twijfel in hoeverre de erkende maatregelenlijsten daaraan kunnen bijdragen en of er niet nog meer ingrijpende maatregelen overwogen dienen te worden.

[26] Omgevingsdienst IJsselland (2023) Evaluatie Project Energie en Duurzaamheid Evaluatie 2022.

5 Slotbeschouwing

Door SPUK-regelingen vanuit het Rijk en subsidies vanuit provinciale akkoorden is het beschikbare budget de afgelopen jaren toegenomen, zijn er meer uren door de omgevingsdiensten ingezet, zijn er meer controles uitgevoerd en zijn er ook meer overtredingen geconstateerd. Echter, zoals gesteld door omgevingsdiensten maar ook geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer, zijn de huidige beschikbare middelen ontoereikend om alle bedrijven en instellingen op de verplichtingen te controleren.

De meeste gemeenten en provincies hebben de energiebesparings- en informatieplicht opgenomen onder het taakveld van de omgevingsdiensten in de begroting. Meestal is er geen aparte post op de begroting opgenomen die specifiek gaat over de energiebesparings- en informatieplicht. Over het algemeen is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd en zijn er afspraken gemaakt over het aantal te bezoeken bedrijven, de verantwoording en monitoring. Sommige gemeenten voeren daarnaast zelf nog werkzaamheden uit, maar dit aantal is beperkt.

Voor de omgevingsdiensten was het in het begin vaak onduidelijk welke bedrijven onder de verplichtingen vielen. Sommige omgevingsdiensten hebben de afgelopen jaren veel tijd gestoken in het achterhalen van de bedrijven die zich aan de informatieplicht en de energiebesparingsplicht moeten houden. Hiervoor heeft eigen dataverzameling plaatsgevonden en is deze soms gecombineerd met gegevens van RVO, maar blijven sommige bedrijven nog steeds buiten beeld. Gemist worden vooral de gegevens van het energieverbruik door netbeheerders, ook voor het monitoren over de tijd heen.

Controles bij bedrijven vinden meestal plaats aan de hand van specifieke energiecontroles of algemene milieucontroles aan de hand van de erkende maatregelenlijst. De prioritering van de te bezoeken bedrijven vindt vaak op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages of op basis van een eigen risicoanalyse die specifiek gericht is op de energiebesparingsplicht. Bij het merendeel van de omgevingsdiensten duurt het echter nog tussen de 2 en de 10 jaar voordat alle bedrijven binnen de gemeenten en/of provincie zijn gecontroleerd.

De omgevingsdiensten kunnen geen of slechts indicatief informatie aanleveren over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing. Door gemeenten en provincies wordt echter aangegeven dat die wel relevant is om te bepalen wat de inspanningen op toezicht en handhaving uiteindelijk opleveren. De Algemene Rekenkamer concludeert dat op basis van prognoses de totaal gerealiseerde energiebesparing ten opzichte van het gestelde doel sterk achter blijft.

Concluderend stellen de onderzoekers op basis van het bovenstaande dat het toezicht op en de handhaving van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht afgelopen jaren is toegenomen. Het budget is vergroot, het aantal controles en ingezette uren toegenomen en ook het aantal geconstateerde overtredingen is gestegen. Echter zijn er nog steeds bedrijven en instellingen die niet aan de verplichtingen voldoen of buiten beeld van de omgevings-diensten zijn. Ook voor de toekomst zullen een behoorlijk budget en capaciteit bij

omgevingsdiensten nodig zijn, en wel structureel. Tegelijkertijd blijft het onduidelijk welke resultaten hier precies mee bereikt worden, doordat het zicht op het besparingspotentieel slecht is. Zolang dat het geval is, zal verantwoording van de ingezette middelen voor provincies en gemeenten (maar ook voor het Rijk) moeilijk zijn.

Literatuurlijst

Deelnemers van FUMO, omgevingsdienst Fryslân (2020) VTH-beleid Fryslân: Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken. https://www.t-diel.nl/_flysystem/media/1.1-vth-beleid-fryslan.pdf

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2023) Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleingebruikers, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230207/gewijzigd_voorstel_van_wet_2.

Gemeente Zaanstad (2024) Webinar over Energiebesparing voor bedrijven met een energieverbruik van > 50.000 kWh door OD NZKG. https://www.youtube.com/watch?v=TI3KphrjUSU.

Kamerbrief over de aanscherping van de energiebesparingsplicht (4 juli 2022), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5df66568a2cd4238899ccbc38e429324ec9bf44d/pdf.

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (2023) Brief van het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat aan omgevingsdiensten over de voortgang specifieke uitkering IBP VTH (2022). https://www.fumo.nl/fileadmin/Bestanden/Documenten/PDF/AB_vergaderingen/AB_20240411/27_agendapunt_10_IENW_Brief_aan_omgevingsdiensten_over_voortgangsrapportage_SPUK.pdf

Milieuregels in het Bal voor complexe bedrijven. Milieuregels in het Bal voor complexe bedrijven | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

Omgevingsdienst IJsselland (2023) Evaluatie Project Energie en Duurzaamheid Evaluatie 2022. https://overijssel.notubiz.nl/document/12577952/1/OD+IJsselland+Evaluatie+Energie+en+Duurzaamheid+2022+Provincie+Overijssel

Omgevingsdienst Regio Arnhem (2022) Jaarverslag 2022. https://www.odregioarnhem.nl/wp-content/uploads/sites/5/2023/05/Jaarverslag-2022.pdf

Omgevingsdienst Regio Nijmegen (2022) VTH jaarverslag 2022. https://www.odregionijmegen.nl/wp-content/uploads/sites/6/2023/05/Jaarverslag-en-rekening-2022.pdf

Omgevingsdienst Regio Utrecht (2023) Memo over de samenwerking tussen de ODRU en de RUD Utrecht op het gebied van energie.

Omgevingsdienst Twente (2022) jaarstukken 2022. https://www.odtwente.nl/over+ons/algemeen+bestuur/vastgestelde+stukken/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2643862

Omgevingsdienst Twente (2023) Uitvoeringsplan energie & duurzaamheid 2022-2023. https://overijssel.notubiz.nl/document/12577954/1/Rapportage+Uitvoeringsplan+Energie+en+Duurzaamheid+2022+Twente

Provincie Noord-Holland (2022) Subsidie stimulerend energietoezicht bedrijven Noord-Holland https://www.noord-holland.nl/Loket/Producten_en_Diensten/Producten_op_alfabet/S/Stimulerend_energietoezicht_bedrijven_Noord_Holland_subsidie.

RUD Zuid-Limburg en Parkstad stadsregio Limburg (2022) Palet aan energiebesparing: Eindrapport energietoezicht bedrijven en instellingen Parkstad Limburg.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2022), Erkende maatregelenlijst (EML), https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2023) Rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit, https://www.rvo.nl/onderwerpen/rapportage-wpm.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2023) Toelichting rubriceringscode informatieplicht, https://www.rvo.nl/onderwerpen/toelichting-rubriceringscode-informatieplicht

RUD Noord-Limburg (2023) Memo over de benutting van beschikbare subsidies bij de uitvoering van het takenpakket energie binnen de RUD Limburg-Noord.

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2023), Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 30 mei 2023, nr. WJZ/26437308, tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer in verband met de actualisatie van de lijst met erkende maatregelen, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-15844.html.

TwynstraGudde (2023) Onderzoek omgevingsdiensten in beeld 2023. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023.pdf

Wet milieubeheer (WMB) (2024), https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2024-03-30.

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Bijlage 1: Onderzoeksproces, onderzoeksmethoden en kwaliteit van de informatie

Inleiding

Om antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen zijn in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. In onderstaande paragrafen worden deze kort toegelicht en wordt daarnaast een beschrijving gegeven van het onderzoeksproces en de kwaliteit van de opgehaalde informatie.

Onderzoeksproces

Leden van de NVVR zijn rekenkamers en rekenkamercommissies van gemeenten, provincies en waterschappen. In totaal doen er 109 rekenkamers en rekenkamercommissies mee aan het DoeMee-onderzoek 2024. Gezamenlijk doen zij onderzoek naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door 111 gemeenten en 12 provincies gevoerde beleid. Voor de energiebesparings- en informatieplicht wordt een belangrijk deel van de taken uitgevoerd door omgevingsdiensten (zie ook hoofdstuk 3). Om de doorwerking van de energiebesparings- en informatieplicht te bezien zijn daarom de 28 omgevingsdiensten die werken in opdracht van de 111 gemeenten en 12 provincies bevraagd middels een online enquête. Omdat voor sommige provincies meerdere omgevingsdiensten de toezicht en handhaving uitvoeren, ligt het aantal door omgevingsdiensten ingevulde enquêtes hoger dan het aantal deelnemende gemeenten en provincies (namelijk 133).

De voorbereidingen voor het onderzoek zijn gestart in december 2023. Middels een digitale bijeenkomst is informatie aan de deelnemende rekenkamers verschaft. Aan hen is gevraagd informatie en contactgegevens aan te leveren bij een door het onderzoeksteam voor dit onderzoek aangemaakt e-mailadres. Vanuit deze groep is op basis van vrijwilligheid ook een begeleidingscommissie voor het onderzoek ingesteld.

De rekenkamers hebben vervolgens in februari 2024 contactgegevens aangeleverd aan de onderzoekers van medewerkers bij gemeenten en omgevingsdiensten die zich met de energiebesparings- en informatieplicht bezig houden. Zij zijn de doelgroep van de enquête. Gelijktijdig met het verzamelen van de contactgegevens hebben in februari 2024 eerste verkennende gesprekken plaatsgevonden met een aantal gemeenten en omgevingsdiensten. Deze gesprekken hadden als doel de beleids- en uitvoeringspraktijk inzichtelijk te maken voor de onderzoekers. Op deze wijze is er een enquête opgesteld die recht doet aan de beleids- en uitvoeringspraktijk. Deze enquête is medio februari afgestemd met de begeleidingsgroep. Vervolgens heeft het onderzoeksteam deze enquête geprogrammeerd en begin maart getest met de mensen die eerder hadden deelgenomen aan de verkennende interviews.

Het onderzoek betreft een beleidsonderzoek, inclusief onderzoek naar de uitvoering. Artikel 184 lid 4 van de gemeentewet en artikel 185 lid 4 van de provinciewet verplicht de deelnemende rekenkamers bij een onderzoek naar het gevoerde beleid de gemeenteraden, het college van B&W en de rekenkamers die horen bij dezelfde betreffende omgevingsdienst op de hoogte te stellen van het onderzoek. Vanwege de efficiëntie heeft het onderzoeksteam deze informatiemail op 8 maart 2024 namens de deelnemers van het onderzoek naar de raden van niet deelnemende gemeenten gestuurd vanuit het voor dit onderzoek aangemaakte e-mailadres.

De enquête kon door de betrokkenen bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten worden ingevuld vanaf begin maart tot en met eind april 2024. Gedurende deze periode heeft het onderzoeksteam vragen van deelnemers beantwoord, herinneringen verstuurd en in sommige gevallen gebeld om te herinneren. Uiteindelijk hebben alle deelnemende gemeenten, provincies en omgevingsdiensten de enquête ingevuld. De respons is hiermee uiteindelijk 100% geweest.

De ingevulde gegevens van de gemeenten, provincies en bijbehorende landden uiteindelijk in een factsheet. De opzet van deze factsheet is begin maart door de onderzoekers opgesteld en medio maart naar de begeleidingsgroep verzonden voor feedback. De opmerkingen van de begeleidingsgroep zijn verwerkt in de uiteindelijke opzet van de factsheet.

De factsheet bevat de gecombineerde ingevulde gegevens van een gemeenten of provincie en de bijbehorende omgevingsdienst. De op maat gemaakte factsheet per gemeente/provincie zijn verstuurd ter schriftelijke validatie naar de partijen die de gegevens voor deze factsheet hebben aangeleverd (gemeente en/of provincie en bijbehorende omgevingsdienst). Deze validatie is gestart medio april en is eind mei afgerond.

Eind mei hebben ook focusgroepen plaatsgevonden met een selectie van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. In deze focusgroepen zijn de resultaten besproken en hebben de onderzoekers de mogelijkheid gehad om verder door te vragen naar werkwijzen en opvallende uitkomsten. Daarnaast is in deze periode ook gestart met het schrijven van voorliggende conceptrapportage. Deze is op 29 mei aangeleverd bij de begeleidingscommissie.

Afstemming met de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer voert een onderzoek uit naar het landelijk beleid omtrent de energiebesparings- en informatieplicht. Gedurende het onderzoek heeft aan begin van het onderzoek, tussentijds en aan het einde van het onderzoek afstemming plaatsgevonden met de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer over de uitkomsten van beide onderzoeken.

Onderzoeksmethoden en kwaliteit

Kort samengevat zijn de onderstaande onderzoeksmethoden gebruikt:

Deskstudie

Als onderdeel van dit onderzoek zijn gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gevraagd om relevante documenten met Ecorys te delen ter aanvulling op de enquête. Voorbeelden van uitgevraagde bestanden zijn begrotingen, jaarverslagen, werkplannen en uitvoeringsovereenkomsten die inzicht bieden in de afspraken en resultaten hiervan tussen gemeenten of provincies en de omgevingsdienst. Er is geen volledige lijst met documenten bijgevoegd aan de rapportage, omdat sommige documenten vertrouwelijk zijn. Wel is een literatuurlijst opgenomen, waarin openbaar beschikbare documenten in zijn opgenomen die geciteerd zijn in de onderzoeksrapportage. Zowel in het uitwerken van de rapportage (overkoepelend) als de factsheets (specifiek per gemeente, provincie en/of omgevingsdienst) is een analyse van de aangeleverde documenten gemaakt.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van het programma AtlasTI. In totaal zijn 620 documenten aangeleverd. Deze zijn ingeladen in AtlasTI en gecategoriseerd per gemeente, provincie en omgevingsdienst. Vervolgens zijn deze gecategoriseerd naar type document (memo/toelichting, opdrachtverlening, begroting, budget, jaarstukken, werkprogramma's, voortgangsverslagen, evaluaties, overig). De documenten zijn daarna gecodeerd aan de hand van de volgende begrippen: energie, duurzaamheid, energiebesparing(plicht), informatieplicht, onderzoeksplicht, energiecontroles/EML-controles (maatregelenlijst), VUE, SPUK-THE regeling, opdracht, basistaken, aanvullende taken, energiebesparingspotentieel, urenbesteding. Tabellen uit deze documenten die informatie bevatten over het aantal uitgevoerde (energie)controles, urenbesteding, aantal begrootte uren en het energiebesparingspotentieel zijn toegevoegd aan de factsheets waar relevant.

Enquête

Om het overgrote deel van de resultaten voor dit onderzoek te genereren is een enquête uitgezet bij alle gemeenten, provincies en omgevingsdiensten die via de deelnemende rekenkamers onderdeel zijn van het onderzoek. De enquête is geprogrammeerd en uitgezet in het programma Medallia (voorheen Checkmarket). De meeste vragen zijn meerkeuzevragen, maar soms is om een toelichting of om het delen van cijfers gevraagd via een open vraag. Ook is bij een aantal vragen de mogelijkheid gegeven documenten te uploaden. Deze zijn meegenomen in de deskstudie. De opzet van de enquête is in de bijlage opgenomen.

De uiteindelijke respons op de enquête was 100%. Het team heeft een aantal ingrepen gedaan om de kwaliteit van de respons te verhogen:

- Een aantal enquêtes is handmatig door de onderzoekers ingevoerd, nadat informatie schriftelijk aan ons was aangeleverd.
- Enquêtes die maar gedeeltelijk of met non-informatie waren ingevuld, zijn uit het bestand verwijderd.
- Een aantal gemeenten had twee medewerkers de enquête (deels) laten invullen. Deze gegevens zijn samengevoegd tot één respons.
- Wanneer op basis van de hoor-wederhoor ronde (zie hieronder) wijzigingen zijn aangegeven, zijn deze ook in het bestand doorgevoerd.

Factsheets

Op basis van de resultaten van de enquête en deskstudie zijn per individuele deelnemende overheid (111 gemeenten en 12 provincies) factsheets opgesteld. De basis voor deze factsheets waren de antwoorden van de gemeenten en/of provincie en de bijbehorende omgevingsdienst. In deze factsheets is het antwoord van de gemeente of provincie op de enquête met het antwoord van de bijbehorende omgevingsdienst in één factsheet gecombineerd. Wanneer er in de factsheet geen gegevens beschikbaar waren, zijn hier door de onderzoekers vragen bij geformuleerd voor tijdens het wederhoor (schriftelijke validatie). Deze factsheets zijn uitgestuurd naar de betrokkenen.

Wederhoor

Om de opgehaalde informatie in de opgestelde factsheet bij de deelnemende overheden te valideren heeft een schriftelijke validatieronde plaatsgevonden (wederhoor). Als onderdeel van deze schriftelijke validatie kregen overheden de mogelijkheid bepaalde informatie nog te wijzigen, aan te vullen en/of te reageren op eventuele vragen die door de onderzoekers zijn gesteld. Waar nuttig en noodzakelijk is dit ook in het databestand doorgevoerd. Het aantal terugontvangen en geverifieerde factsheets bedroeg 109, oftewel 88% van het totaal. Daarvan zijn 11 van de 12 factsheets voor provincies gevalideerd en 98 van de 111 gemeentelijke factsheets. Van de gemeentelijke factsheets, zijn 46 factsheets door zowel de gemeente als omgevingsdienst gevalideerd, 18 alleen door de gemeente en 34 alleen door de omgevingsdienst. Voor de provinciale factsheets zijn 4 factsheets door zowel de provincie als de omgevingsdienst gevalideerd, 4 alleen door de provincie en 3 alleen door de omgevingsdienst.

Focusgroepen

Om de opgehaalde resultaten vanuit de deskstudie en enquête te valideren en verdiepen hebben drie focusgroepen plaatsgevonden (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten). Voor deze focusgroepen is een (random) selectie van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten uitgenodigd. Uiteindelijk waren er zes gemeenten, zes provincies en tien omgevingsdiensten bij de focusgroepen aanwezig. Tijdens de bijeenkomsten zijn nuttige aanvullende resultaten, zoals knelpunten bij omgevingsdiensten die invloed hebben op de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken, opgehaald.

Kwaliteit van de informatie

Zoveel mensen, zoveel wensen, klinkt een bekend gezegde. Dit geldt zeker ook voor de wijze waarop de energiebesparings- en informatieplicht is ingeregeld bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat er veel uiteenlopende werkwijzen zijn. De vraagstelling in de vragenlijst sloot, ondanks onze voorbereiding met de verkennende interviews, dan ook niet altijd aan bij de realiteit van alle gemeenten. Wij hebben hier regelmatig vragen over gekregen en verduidelijkende e-mails over ontvangen. Ook in de focusgroepen werd duidelijk dat er verschillen zijn tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten in beleid en uitvoering. In onze optiek is dit met een dergelijke uiteenlopende handelwijze onontkoombaar.

De keuze om te werken met een link die binnen de organisatie doorgestuurd kon worden, had als keerzijde dat de enquête niet tussentijds afgesloten kon worden. In de focusgroepen is

benoemd dat dit onhandig was. Voor een eventueel vervolgonderzoek of volgend DoeMee-onderzoek kan hier rekening mee gehouden worden.

Daarnaast is zowel tijdens de focusgroepen als door deelnemende rekenkamers aangegeven dat het soms lastig was de juiste ambtelijke contactpersoon binnen de gemeente of provincie te achterhalen om de enquête in te vullen en documenten aan te leveren. Indien de enquête uiteindelijk niet door de juiste persoon is ingevuld, kan dit de datakwaliteit negatief hebben beïnvloed.

De schriftelijke validatie van de factsheets en de focusgroepen hebben veel nuttige en soms noodzakelijke aanvullende informatie opgeleverd. Hier hadden gemeenten, provincies en omgevingsdiensten de mogelijkheid te reflecteren op hun aangeleverde informatie en ook een duiding mee te geven. Wij hebben deze fasen als zeer waardevol ervaren.

Tegelijkertijd hebben niet alle gemeenten en provincies en omgevingsdiensten alle gewenste informatie weten te achterhalen. Hierdoor zijn er in de analyses dan soms ook weinig waarnemingen. Dit geldt met name bij de vragen over de bereikte resultaten en de impact van de energiebesparings- en informatieplicht. Waarbij moet worden opgemerkt, dat het bijhouden hiervan en het rapporteren hierover niet altijd tot de taken/opdracht van de omgevingsdienst behoort.

Bijlage 2: Begrippenlijst

Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
EML	Erkende maatregelenlijst
KPI	Kritische prestatie indicator
LHSO	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
VVR	Vereniging van Rekenkamers
RES	Regionale Energiestrategie
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SPUK IBP VTH	Specifieke uitkering voor de uitvoering van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel
SPUK THE	Specifieke uitkering toezicht en handhaving energiebesparingsplicht
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VUE	Versterkte uitvoering energiebesparingsplicht

Bijlage 3: Overzicht van deelnemende overheden

Provincies	
Drenthe	Noord-Brabant
Flevoland	Noord-Holland
Friesland	Overijssel
Gelderland	Utrecht
Groningen	Zeeland
Limburg	Zuid-Holland
Omgevingsdiensten	
DCMR Milieudienst Rijnmond	Omgevingsdienst Regio Arnhem
Fryske Utfieringstsjist Miljeu en Omjouwing	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
Omgevingsdienst Brabant Noord	Omgevingsdienst Regio Utrecht
Omgevingsdienst de Vallei	Omgevingsdienst Twente
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek	Omgevingsdienst Veluwe
Omgevingsdienst Groningen	Omgevingsdienst West-Holland
Omgevingsdienst Haaglanden	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Omgevingsdienst IJmond	Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
Omgevingsdienst IJsselland	RUD Drenthe
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	RUD Limburg-Noord
Omgevingsdienst Midden-Holland	RUD Utrecht
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	RUD Zeeland
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	RUD Zuid-Limburg
Gemeenten 100.000+ inwoners	
Alkmaar	Haarlemmermeer
Alphen aan de Rijn	Leeuwarden
Deventer	Leiden
Dordrecht	Nijmegen
Eindhoven	Venlo
Emmen	Westland
Enschede	Zoetermeer
Groningen	Zwolle
Gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners	
Almelo	Lansingerland
Assen	Midden-Groningen
Barneveld	Nieuwegein
Capelle aan den IJssel	Oss
De Fryske Marren	Purmerend
Den Helder	Sittard-Geleen
Gouda	Vijfheerenlanden
Heerlen	West Betuwe
Hilversum	Westerkwartier
Katwijk	Zeist
Krimpenerwaard	

Gemeenten 30.000 – 50.000 inwoners	
Aalsmeer	Oldenzaal
Berg en Dal	Opsterland
Bodegraven-Reeuwijk	Overbetuwe
Coevorden	Peel en Maas
De Bilt	Renkum
Gorinchem	Schouwen-Duiveland
Het Hogeland	Soest
Hollands Kroon	Teylingen
Huizen	Tynaarlo
IJsselstein	Valkenswaard
Kerkrade	Waddinxveen
Landgraaf	Wageningen
Maassluis	Wijchen
Midden-Drenthe	Zaltbommel
Molenlanden	Zuidplas
Nijkerk	Zutphen
Gemeenten minder dan 30.000 inwoners	
Aa en Hunze	Leiderdorp
Albrandswaard	Losser
Beesel	Neder-Betuwe
Beuningen	Nederweert
Bloemendaal	Oegstgeest
Borger-Odoorn	Ooststellingwerf
Brunssum	Pekela
Bunschoten	Rhenen
Buren	Scherpenzeel
Culemborg	Steenbergen
Dalfsen	Tubbergen
De Wolden	Voorschoten
Dinkelland	Wassenaar
Druten	Waterland
Geertuidenberg	Westerwolde
Heerde	Weststellingwerf
Heumen	Wijdemeren
Kaag en Braassem	Woensdrecht
Koggenland	Woudenberg
Krimpen aan de IJssel	Zeewolde

ECORYS

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Eindrapport

Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht

Opstellers	Sieger Veenstra, Klaas Kwakkel en Beatrijs Visser
Portefeuillehouders	Marko Bos (Noordelijke Rekenkamer) Chantal Luimes (Rekenkamer Aa en Hunze) Menno Visser (Rekenkamer Emmen) Jan Lunsing (Rekenkamer Midden-Drenthe)
Datum	30 januari 2025

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen 4

Aanleiding en vraagstelling 4
Conclusies 6
Aanbevelingen 10

1. Aanleiding en vraagstelling 12

1.1 Inleiding 12
1.2 Doel- en vraagstelling 14
1.3 DoeMee-onderzoek VvR 14
1.4 Onderzoeksmethoden 15
1.5 Samenwerking gemeentelijke rekenkamers 16
1.6 Leeswijzer 17

2. Opdrachtgeverschap en rolverdeling provincie, gemeenten en omgevingsdienst 18

2.1 Inleiding 18
2.2 Wet- en regelgeving energiebesparingsplicht 19
2.3 De provincie Drenthe als opdrachtgever 22
2.4 De Drentse gemeenten als opdrachtgever 22
2.5 Samenvattende bevindingen 25

3. Beleid energietoezicht provincie Drenthe en Drentse gemeenten 26

3.1 Inleiding 26
3.2 Overkoepelende U&H-strategie 26
3.3 Beleid energiebesparingsplicht provincie Drenthe 27
3.4 Beleid energiebesparingsplicht Drentse gemeenten 28
3.5 Samenvattende bevindingen 30

4. Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven 32

4.1 Inleiding 32
4.2 Energietoezicht op majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke Provincies 32
4.3 Effectiviteit energietoezicht bij majeure risicobedrijven 36
4.4 Samenvattende bevindingen 38

5. Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht door de OD Drenthe 39

5.1 Inleiding 39
5.2 Werkwijze en prioritering regulier energietoezicht 39
5.3 Effectiviteit energietoezicht 40
5.4 Samenvattende bevindingen 50

6. Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen 51

6.1 Inleiding 51

6.2 Enquêteresultaten 51
6.3 Samenvattende bevindingen 56

7. Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek 57

7.1 Inleiding 57
7.2 Resultaten DoeMee-onderzoek 57
7.3 Vergelijking DoeMee-onderzoek en aanvullend onderzoek 59
7.4 Samenvattende bevindingen 61

Bronnenlijst 62

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen 64

Bijlage 2: Onderzoeksfasen 65

Bijlage 3: Beoordelingskader 66

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst 68

Bijlage 5: Enquêtevragen 70

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Nederland kent sinds 1993 de plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik, oftewel de energiebesparingsplicht.[1] Bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m^3 aardgas gebruiken, zijn verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen.

In 2017 bleek dat de energiebesparingsplicht, na bijna 25 jaar van kracht te zijn geweest, nog steeds niet voldoende werd nageleefd en dat het toezicht op en de handhaving ervan niet goed van de grond kwam.[2] Daarom stelde het Rijk in 2019 ook een informatieplicht energiebesparing in: eens in de vier jaar moeten bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen informatie verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. Gemeenten en provincies zijn – als bevoegd gezag van bedrijven en instellingen – verantwoordelijk voor het toezicht op en de naleving van de energiebesparingsplicht. Die taak hebben zij (veelal) belegd bij de omgevingsdiensten. In Drenthe is dit bij reguliere bedrijven en instellingen de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe; voorheen: RUD Drenthe). De Omgevingsdienst Groningen (ODG) voert energietoezicht uit bij majeure risicobedrijven. Energietoezicht werd een basistaak per 1 juli 2023, met de actualisatie van het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Daarmee kwam de uitvoering van het toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht bij alle typen inrichtingen bij de omgevingsdienst terecht. [3] Omgevingsdiensten hebben daarnaast de taak om de door bedrijven en instellingen ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht te beoordelen namens het bevoegd gezag waaronder dat bedrijf of die instelling valt.

Om het energietoezicht van provincies en gemeenten te stimuleren stelde het Rijk enkele regelingen beschikbaar. Tussen 2020-2023 was dit de regeling Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE). Gemeenten konden van Rijkswaterstaat subsidie krijgen om externe specialisten in te huren om hen te helpen met de uitvoering van taken op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht. Alle onderzochte gemeenten (Aa en Hunze,

[1] De plicht tot energiebesparing in het Activiteitenbesluit in afdeling 2.6 heet sinds de laatste wijziging op 1 juli 2023 formeel 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'. Voor de leesbaarheid van het rapport gebruiken wij de term 'energiebesparingsplicht'.
[2] Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017) bleek dat het totale resultaat voor energiebesparing nog 25 PJ achterbleef. https://informatieplichtenergiebesparing.nl/over-de-wet-milieubeheer-en-de-energiebesparingsverplichting/
[3] In dit onderzoek bedoelen wij met energietoezicht, het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht (dus niet ook de informatieplicht).

Emmen en Midden-Drenthe) maakten hier gebruik van. Voor 2022-2026 stelt het Rijk de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK-THE) beschikbaar voor omgevingsdiensten, zodat zij het energietoezicht kunnen vormgeven en versterken.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer publiceerde in november 2024 een onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Ze onderzocht de mate van doelbereiking van drie doelstellingen die het Rijk nastreeft. Concreet zijn dit de volgende:

- De energiebesparingsplicht levert in 2020 een derde energiebesparing op ten opzichte van 2013, in concreto zo'n 30 Petajoule.
- Alle bedrijven en instelllingen in Nederland voldoen aan de energiebesparingsplicht.
- Alle circa 90.000 bedrijven en instellingen in Nederland worden eens in de vier jaar gecontroleerd.[4]

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat onbekend is hoeveel energie bedrijven en instellingen hebben bespaard doordat hierover geen gegevens beschikbaar zijn. Hierdoor is het effect van het energietoezicht niet goed vast te stellen. De doelstelling van het Rijk dat alle bedrijven en instellingen in Nederland die onder de energiebesparingsplicht vallen de plicht naleven, is evenmin bij lange na niet gehaald. Er is minder toezicht op naleving door bedrijven en instellingen dan de minister wenselijk acht. Over de jaren 2008-2019 zijn nauwelijks controlegegevens beschikbaar zijn van het doelbereik, over de doelgroepen of het uitgevoerde toezicht. Als één van onderliggende oorzaken noemt de Algemene Rekenkamer dat de Minister geen zicht heeft op de kosten van een volledige controle. Een ontoereikend buget en een tekort aan personeel zijn de genoemde oorzaken van de achterblijvende controlefrequentie.[5]

Dit onderzoek is aanvullend op het landelijke DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) over de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Paragraaf 1.3 van dit rapport gaat dieper in op dit DoeMee-onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer trok in het aanvullende onderzoek op met enkele gemeentelijke rekenkamers. In Drenthe betrof dit de rekenkamers van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe. De conclusies en aanbevelingen zijn toegespitst op de provincie Drenthe en de drie onderzochte gemeenten.

De Noordelijke Rekenkamer zette een enquête uit onder bedrijven en instellingen in portefeuille van de omgevingsdiensten, om te onderzoeken in hoeverre zij energiebesparende maatregelen toepassen en of zij daarbij belemmeringen ervaren. Een uitgebreide beschrijving van de resultaten is te vinden in hoofdstuk 6 van dit rapport. Bijlage 5 toont de enquêtevragen.

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Hoe effectief is het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en in hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen toe?

[4] Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer.
[5] Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, pp. 6-13.

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

Provincie en gemeenten gaven tot 2022 weinig prioriteit aan energietoezicht. Hoewel de OD Drenthe jaarlijks een bijdrage ontvangt voor alle VTH-taken, is niet na te gaan welk deel daarvan besteed wordt aan het energietoezicht, omdat gemeenten en provincies het budget voor energietoezicht niet oormerken. Sinds 2022 willen opdrachtgevers en OD Drenthe energietoezicht wel meer nadruk geven, maar in de praktijk komt dit nog niet goed uit de verf. Energietoezicht leunt in de praktijk op tijdelijke middelen van het Rijk. Hierdoor is op momenten wel sprake van energietoezicht, maar structureel energietoezicht blijft uit, ook na dertig jaar energiebesparingsplicht.

Tot 2022 kon de effectiviteit van het uitgevoerde energietoezicht niet bepaald worden. Vanaf 2022 is belangrijke informatie wél beschikbaar, op de hoeveelheid beschikbare middelen van de opdrachtgevers na. Daar komt bij dat de OD Drenthe slechts een beperkt deel van de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in beeld heeft.[6] *Recent ontwikkelde de OD Drenthe een dashboard, waarmee hij met terugwerkende kracht van 2022 tot nu inzichtelijk kan maken hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Is daar sprake van, dan maakt de OD Drenthe overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht LHSO een keuze voor een interventie. Dit kan bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief (met een hersteltermijn), een vooraankondiging last onder dwangsom (met een hersteltermijn) of het inzetten van strafrecht (proces-verbaal) zijn. Met het dashboard kan de OD Drenthe op ieder willekeurig moment na de (eerste) controle zien welk deel van de geconstateerde overtredingen zijn weggewerkt. Het overgrote deel van deze activiteiten bekostigde (en bekostigt) de OD Drenthe uit Rijksmiddelen en niet uit bijdrages van provincie of gemeenten. De OD Drenthe heeft zicht op de minimaal gerealiseerde energiebesparing en vermeden CO_2-uitstoot per jaar, aangenomen dat het gecontroleerde bedrijf alle opgelegde energiebesparende maatregelen doorvoert. De ODG heeft geen structureel zicht op gerealiseerde energiebesparing bij Drentse majeure risicobedrijven.*

Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, voerden de afgelopen zeven jaar minimaal één energiebesparende maatregel door. Het grootste gedeelte van die bedrijven en instellingen (iets meer dan de helft) kon zonder belemmeringen energiebesparende maatregelen treffen. Ongeveer een derde van de respondenten ervoer de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en een gebrek aan eigen financiële middelen als drempel voor het treffen van energiebesparende maatregelen. De enquêteresultaten laten zien dat bedrijven en

[6] Tot 30 september 2024 lag een amendement van de Energiewet ter consultatie. Dat amendement beoogt een grondslag te creëren om netbeheerders de energiegebruiksgegevens van bedrijven en instellingen aan de omgevingsdiensten te verstrekken ten behoeve van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Die energiegebruiksgegevens kunnen omgevingsdiensten gebruiken voor hun energietoezicht. https://www.internetconsultatie.nl/datadelingnetbeheerders/b1, benaderd op 16 januari 2025.

instellingen soms (circa 15 procent) energiebesparende maatregelen doorvoerden met als belangrijkste reden het door de OD Drenthe/gemeente/provincie uitgevoerde energietoezicht.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst het korte antwoord en daaronder een toelichting.

1. Hoe geven de omgevingsdiensten het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht vorm bij de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die zij in beeld hebben?

De OD Drenthe voert het energietoezicht uit (zie ook conclusie 2) voor alle energiebesparingsplichtige bedrijven in de provincie Drenthe. Daarnaast is de ODG verantwoordelijk voor het energietoezicht bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies. De OD Drenthe voert specifieke energiecontroles uit op basis van de informatieplicht met daaraan gekoppeld de erkende maatregelenlijst (EML) en milieucontroles. Bij een energiecontrole toetst de OD Drenthe alleen op energie, terwijl bij een milieucontrole energie niet de hoofdzaak van de controle is. Wel noteren de milieutoezichthouders in het geval van een milieucontrole het elektriciteits- en gasverbruik van het gecontroleerde bedrijf. Wanneer blijkt dat de maatregelen uit de EML niet of onvoldoende zijn doorgevoerd, dan maakt de OD Drenthe overeenkomstig de LHSO een keuze voor een interventie. Dit kan bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief (met een herstelttermijn), een vooraankondiging last onder dwangsom (met een herstelttermijn) of het inzetten van strafrecht (proces-verbaal) zijn. De OD Drenthe maakt jaarlijks een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht (zie paragraaf 5.2).

Energietoezicht bij majeure risicobedrijven en provinciale IPPC-inrichtingen is in beginsel onderdeel van controle in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo-controle),[7] al zijn er wel eigenstandige energiecontroles bij majeure risicobedrijven. De prioriteit ligt momenteel niet op energiecontroles. Bedoeling is dat de ODG de majeure risicobedrijven jaarlijks danwel minimaal een keer per drie jaar bezoekt in het kader van de Wabo-controle, afhankelijk van de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stoffen. In de praktijk is het aantal controles lager, omdat de personele capaciteit niet op niveau is.

2. In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?

[7] Met het ingaan van de Omgevingswet is het Seveso-controle. Tijdens een Wabo-controle, kijkt de inspecteur of het bedrijf voldoet aan vigerende milieuvoorschriften, bijvoorbeeld de vergunningen die zijn verleend in kader van de Wabo of emissievereisten zoals verankerd in de Wet milieubeheer. De Wabo-controle heeft meer betrekking op de impact van een bedrijf op zijn omgeving dan de veiligheid bij het bedrijf zelf.

De provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe voeren zelf geen energietoezicht uit. Alle onderzochte overheden belegden het energietoezicht bij de OD Drenthe. Het toezicht op de majeure risicobedrijven belegde de provincie bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG), de aangewezen dienst voor alle majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023-2027 van de OD Drenthe vormt de basis voor alle uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de gemeenten en de provincie Drenthe hebben overgedragen aan de OD Drenthe. De strategie gaat nauwelijks in op het energietoezicht. Volgens de jaarprogramma's van de OD Drenthe valt energietoezicht onder de "Drentse prioriteiten". Tegelijk erkent de OD Drenthe in zijn jaarprogramma's dat energietoezicht in de praktijk niet goed uit de verf komt. De OD Drenthe legt jaarlijks verantwoording af aan de deelnemers via zijn jaarrapportages waarin de dienst terugblikt op de uitvoering van alle VTH-taken.

Volgens beleid van de provincie zet zij in op onder andere het in kaart brengen van het besparingspotentieel bij bedrijven, het adviseren en begeleiden van bedrijven en instellingen bij de uitvoering van energiemaatregelen en het intensiveren van het energietoezicht. Hoe zij dit precies doet en welke rol de OD Drenthe daarin speelt is niet bekend.

De gemeenten Aa en Hunze en Emmen hebben geen specifiek eigen beleid voor energiebesparing. Midden-Drenthe noemt in het eigen beleid een startende pilot voor energiebesparing en duurzame energieopwekking in de gemeente. In haar uitvoeringsprogramma's VTH van 2019 en 2020 (dus voordat zij de energietoezichtstaken bij de OD Drenthe belegde in 2022) worden uren en normen genoemd voor de energiebesparingsplicht. Zo dienden minimaal 40 grote bedrijven per jaar gecontroleerd te worden. Onduidelijk is wat de gemeente bedoelde met een groot bedrijf.

3. In hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe en in hoeverre ervaren zij daarbij drempels?

Deze vraag beantwoorden wij op basis van de resultaten van een enquête die wij uitzetten onder energiebesparingsplichtige bedrijven. We verspreidden de enquête onder de bedrijven die bij de OD Drenthe bekend zijn. De groep energiebesparingsplichtige bedrijven binnen Drenthe is echter fors groter. Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, troffen energiebesparende maatregelen tussen 2017-2024. De meeste bedrijven en instellingen ervoeren geen drempels, maar een derde wel. Zij noemden de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en het gebrek aan eigen financiële middelen als belangrijkste belemmeringen. Ook netcongestie werd relatief vaak genoemd als gevolg van de wens apparatuur op gas te vervangen door elektrische apparaten in combinatie met de aanleg van zonnepanelen.

Als belangrijkste drijfveer om energiebesparende maatregelen te treffen, noemden bedrijven en instellingen dat zij graag willen verduurzamen (intrinsieke motivatie). Andere vaak genoemde

redenen zijn geldbesparing op de langere termijn en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud (het vervangen van apparaten door energiezuinigere bijvoorbeeld). Soms noemden respondenten het energietoezicht door gemeente, provincie of omgevingsdienst als belangrijkste drijfveer (23 van de 152).

De getroffen maatregelen leverden bedrijven en instellingen naar eigen zeggen in de meeste gevallen tussen de 10 en 25 procent energiebesparing op.

4. Wat leveren de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het kader van de energiebesparingsplicht op en in hoeverre monitoren omgevingsdiensten of het energieverbruik van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk afneemt?

De OD Drenthe houdt bij hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Is daar sprake van, dan volgen aanvullende acties. Indien nodig legt de OD Drenthe sancties op, bijvoorbeeld in de vorm van een last onder dwangsom. Met het dashboard kan de OD Drenthe op ieder willekeurig moment na de (eerste) controle zien welk deel van de geconstateerde overtredingen het gecontroleerde bedrijf wegwerkte. Het overgrote deel van de toezichtsactiviteiten bekostigt de OD Drenthe uit Rijksmiddelen en niet uit bijdrages van provincie of gemeenten. De OD Drenthe heeft zicht op de minimale gerealiseerde jaarlijkse energiebesparing. Dat geldt niet voor de ODG bij majeure risicobedrijven in Drenthe.

Toezicht en handhaving bij overige (niet majeure risico-)bedrijven

Gemeenten en provincie bekostigen de OD Drenthe. Het totaalbudget voor (alle) VTH-taken bevat geen uitsplitsing naar energietoezicht. De door de OD Drenthe uitgevoerde activiteiten werden in 2020 en 2021 volledig en in 2022 en 2023 gedeeltelijk bekostigd uit Rijksmiddelen. De omgevingsdienst heeft zicht op de minimale jaarlijkse energiebesparing bij bedrijven en instellingen.

Uit de enquête blijkt dat 15 procent van de respondenten energietoezicht noemt als belangrijkste reden voor het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven

Tot 1 juli 2023 voerde de ODG geen energietoezicht uit bij Drentse majeure risicobedrijven. Een belangrijke reden daarvoor was dat veel majeure risicobedrijven tot die datum nog niet energiebesparingsplichtig waren. Gedurende 2023 voerde de ODG bij vijf bedrijven toezichthoudende activiteiten uit, zoals het beoordelen van een energierapport op verzoek van de Brzo-inspecteur.[8] Omdat structureel energietoezicht nog niet plaatsvindt, heeft de ODG (nog) geen structureel zicht op daadwerkelijke energiebesparing bij majeure risicobedrijven.

[8] Het Brzo was de Nederlandse vertaling van de Europese Seveso-richtlijn. De richtlijn heeft ten doel om zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet. De Brzo-inspecteur voert veiligheidscontroles uit aan de hand van de richtlijn.

Aanbevelingen

Een aantal in de conclusies genoemde punten vergt landelijke actie. De Algemene Rekenkamer doet in haar rapport over de energiebesparingsplicht enkele aanbevelingen. Zij adviseert het Rijk onder andere met bevoegde gezagen te overleggen (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen.[9] Onze aanbevelingen sluiten aan bij die aanbevelingen.

Aanbeveling 1: GS en B&W, geef energietoezicht een hogere en blijvende, prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht. ODG: ga met de drie Noordelijke provincies in gesprek over bekostiging van structureel energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

Met deze aanbeveling richt de rekenkamer zich op zowel het ambitieniveau als de benodigde middelen. Deze zaken zijn één op één met elkaar verbonden. Hogere prioriteit vertaalt zich naar gekwantificeerde doelstellingen en meer middelen. Daarnaast is het structurele karakter van belang. Het energietoezicht kreeg recent een stimulans dankzij Rijksmiddelen, maar die zijn tijdelijk. Ook besloot het Algemeen Bestuur van de OD Drenthe eind 2021 energietoezicht meer nadruk te geven, door middels het groeimodel energietoezicht jaarlijks op 8400 uur te begroten. Door krapte op de arbeidsmarkt en andere prioriteiten van de opdrachtgevers van de OD Drenthe kwam dit beperkt uit de verf. Energiebesparing en (toezicht op) de energiebesparingsplicht vragen om financiering voor de lange termijn. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat die aanvullende lange termijnfinanciering alleen door decentrale overheden moet worden bekostigd. Zij mogen hiervoor een beroep doen op het Rijk; het is immers rijksbeleid.

Aanbeveling 2: GS en B&W, zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

Zoals beschreven ontwikkelde (en ontwikkelt) de OD Drenthe vanaf september 2024 een dashboard met gegevens over het energietoezicht. Dit dashboard bevat belangrijke gegevens die de gebruiker in staat stelt terug te kijken op het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht vanaf 2022. Met betrekking tot het energietoezicht monitort de dienst het aantal bestede uren, het aantal uitgevoerde activiteiten (waaronder controles), het aantal geconstateerde overtredingen, het aantal weggewerkte overtredingen en de concrete energiebesparing die wordt gerealiseerd als het gecontroleerde bedrijf alle overtredingen wegwerkt. Het dashboard maakt het bovendien mogelijk te filteren op periode en bevoegd gezag. Hiermee heeft de dienst een

[9] Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 70.

nuttig monitoringsinstrument ontwikkeld voor zichzelf én zijn opdrachtgevers. Wat de rekenkamer betreft werkt de dienst verder aan de ontwikkeling van dit monitoringsinstrument en krijgt de dienst daar van zijn opdrachtgevers de ruimte voor.

Met de informatie uit het dashboard ontstaat echter nog geen zicht op de effecten van het energietoezicht. Daarvoor moet ook de vraag beantwoord worden in hoeverre de gerealiseerde energiebesparing bij gecontroleerde bedrijven en instellingen toegerekend kan worden aan het uitgevoerde energietoezicht van de omgevingsdienst (of dient dat op zijn minst aannemelijk te worden gemaakt). Die vraag zou de opdrachtgevers moeten interesseren, omdat daarmee bepaald kan worden of de beschikbaar gestelde middelen voor het energietoezicht op de meest doelmatige wijze worden besteed. De enquêteresultaten laten zien dat bedrijven en instellingen vaak ook uit andere overwegingen energiebesparende maatregelen doorvoeren en dat is ook heel logisch. Het is cruciaal om te weten of dat voor alle energiebesparingsplichtige bedrijven in dezelfde mate geldt of dat bepaalde categorieën bedrijven (bijvoorbeeld specifieke sectoren, specifieke grootte, specifieke locaties) bestaan voor wie dat sterker geldt dan voor andere. Gedegen effectonderzoek kan daar informatie over opleveren en dat kan voor de omgevingsdienst informatie opleveren waarmee hij zijn toezichtsactiviteiten nog beter kan prioriteren. Voor de gemeenten en provincie kan dat inzicht opleveren in de ervaren drempels bij bedrijven in de eigen gemeente. Daarmee kunnen zij gericht beleid ontwikkelen om die drempels (deels) weg te nemen.

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Nederland kent sinds 1993 de plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik, oftewel de energiebesparingsplicht.[10] Bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m^3 aardgas gebruiken zijn verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. In 2013 sloten bedrijven, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties, financiële instellingen en de Rijksoverheid het Energieakkoord voor duurzame groei, omdat systematische handhaving op de energiebesparingsplicht ontbrak.[11] Met dit akkoord wilden de deelnemers serieus werk gaan maken van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht.

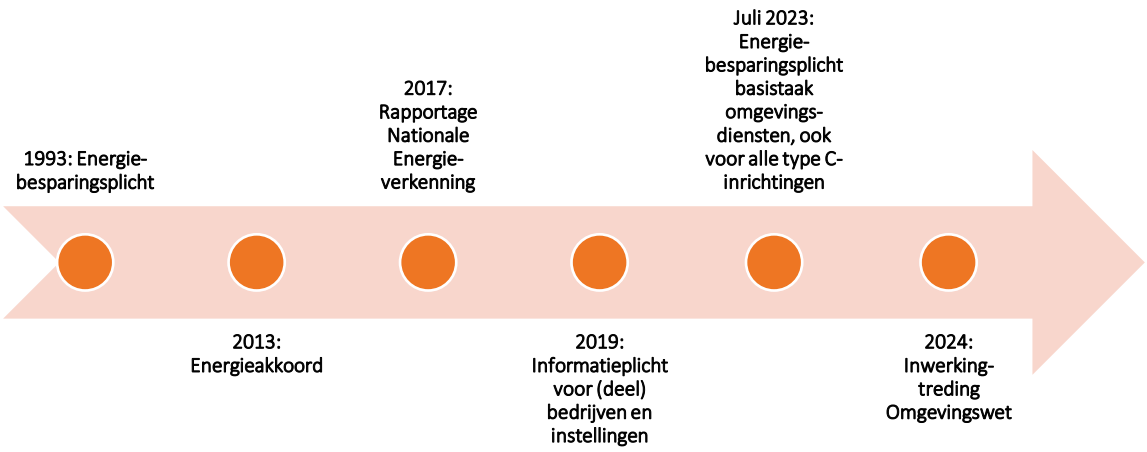
In 2017 bleek uit de Nationale Energieverkenning (NEV) dat de energiebesparingsplicht na bijna 25 jaar van kracht te zijn geweest, nog steeds niet voldoende werd nageleefd. Provincies en gemeenten gaven aan dat het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht moeilijk verliep. Een lijst met bedrijven en instellingen die maatregelen hadden genomen, ontbrak en regelmatig ontstond discussie over de te nemen maatregelen. Hierdoor werd het moeilijk om hard te maken dat het bedrijf in kwestie niet had voldaan aan de energiebesparingsplicht.[12]

Sinds 2019 geldt ook een informatieplicht energiebesparing, onder andere om gemeenten en provincies te helpen met een overzicht van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Eens in de vier jaar moeten bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen informatie verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de rapportage aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). [13] Omgevingsdiensten hebben vervolgens de taak om de ingediende rapportages te beoordelen namens het bevoegd gezag waaronder het bedrijf of de instelling valt.[14] In Drenthe ligt deze taak in beginsel bij de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe, voorheen RUD Drenthe).

---

[10] De plicht tot energiebesparing in het Activiteitenbesluit in afdeling 2.6 heet sinds de laatste wijziging op 1 juli 2023 formeel 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'. Voor de leesbaarheid van het rapport gebruiken wij de term 'energiebesparingsplicht'.
[11] Website Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei, benaderd op 18 januari 2024.
[12] Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017) bleek dat het totale resultaat voor energiebesparing nog 25 PJ achterbleef. https://informatieplichtenergiebesparing.nl/over-de-wet-milieubeheer-en-de-energiebesparingsverplichting/
[13] https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing-0#toezicht-en-handhaving, benaderd op 17 januari 2024.
[14] https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing#wie-is-verantwoordelijk-voor-de-informatieplicht%3F, benaderd op 1 oktober 2024.

Onderstaande tijdlijn laat de voor dit onderzoek meest relevante gebeurtenissen rondom de energiebesparingsplicht zien.



Figuur 1: Tijdlijn relevante gebeurtenissen met betrekking tot de energiebesparingsplicht

Naleving van de informatieplicht

Zoals aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor het rapporteren bij bedrijven en instellingen zelf. Uit gegevens van RVO en het CBS blijkt dat niet alle energiebesparingsplichtige bedrijven voldeden aan de informatieplichtronde van 2019. Per 1 juli 2023 had RVO 62.600 rapportages ontvangen. RVO en het CBS schatten dat daarmee ongeveer 71-73 procent voldeed aan de informatieplicht.[15] Sinds mei 2023 is het mogelijk voor energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen om een rapportage in te dienen voor de tweede ronde van de informatieplicht. Per april 2024 had RVO ongeveer 47.000 rapportages binnen. Dit aantal zal nog toenemen. RVO en CBS schatten dat circa 100.000 bedrijven en instellingen vallen onder de tweede ronde van de informatieplicht en dus een rapportage moeten indienen. Dat aantal is hoger dan bij de eerste ronde, omdat destijds de informatieplicht nog niet gold voor vergunningplichtige bedrijven, ETS-deelnemers en glastuinbouwbedrijven die deelnamen aan het CO2-sectorsysteem. Ook gold toen een vrijstelling voor de informatieplicht voor bedrijven die deelnamen aan de Meerjarenafspraken Energie-Efficiëntie (MJA3 en MEE).[16]

Momenteel is landelijke wetgeving op komst die netbeheerders verplicht energieverbruiksgegevens te delen met de omgevingsdiensten.[17] Op deze manier kunnen omgevingsdiensten makkelijker zicht krijgen op welke bedrijven en instellingen moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

[15] 62.600 van de in totaal naar schatting 86.000-88.000 bedrijven en instellingen die volgens RVO en het CBS zouden moeten rapporteren in het kader van de eerste ronde van de informatieplicht.
[16] https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers, benaderd op 5 september 2024.
[17] https://iplo.nl/thema/energiebesparing/nieuws-energiebesparing/2024/energiegegevens-via-netbeheerders/, benaderd 18 september 2024.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van het onderzoek is drieledig: 1) nagaan hoe de provincies en gemeenten hun toezichthoudende en handhavende activiteiten (al dan niet in mandaat aan de omgevingsdiensten) vormgeven; 2) in kaart brengen hoe effectief hun toezichts- en handhavingsactiviteiten zijn; en 3) inzicht krijgen in de daadwerkelijke toepassing van energiebesparende maatregelen.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is de volgende:

> Hoe effectief is het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en in hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen toe?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe geven de omgevingsdiensten het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht vorm bij de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die zij in beeld hebben?
2. In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?[18]
3. In hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe en in hoeverre ervaren zij daarbij drempels?
4. Wat leveren de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het kader van de energiebesparingsplicht op en in hoeverre monitoren omgevingsdiensten of het energieverbruik van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk afneemt?

1.3 DoeMee-onderzoek VvR

Jaarlijks voert de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers (VvR) een DoeMee-onderzoek uit. Bij een DoeMee-onderzoek kunnen gemeentelijke, provinciale en waterschapsrekenkamers intekenen. Het onderzoek richt zich vervolgens op het ‘werkgebied’ dat onder de aangemelde rekenkamers valt. Twee deelvragen beantwoorden wij mede op basis van de resultaten van het DoeMee-onderzoek 2024, te weten deelvraag één en vier. In het volgende hoofdstuk zal de beantwoording van de deelvragen verder worden toegelicht.

[18] Mede op basis van suggestie 6 in VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR, p. 4.

Het DoeMee-onderzoek van 2024 betrof de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Onderzoeksbureau Ecorys voerde dit onderzoek in opdracht van de VvR uit. Het onderzoek richtte zich specifiek op de vraag welke inspanningen gemeenten en provincies leveren bij het toezicht op en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht en wat hiervan de resultaten zijn. De Noordelijke Rekenkamer nam ook deel aan het DoeMee-onderzoek 2024, maar had verder geen inhoudelijke rol. In de drie Noordelijke provincies namen acht van de twaalf Drentse gemeenten (Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Midden-Drenthe, Tynaarlo en De Wolden), vijf van de negentien Friese gemeenten (De Fryske Marren, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland en Weststellingwerf) en zes van de tien Groningse gemeenten (Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen, Pekela, Westerkwartier en Westerwolde) deel aan het DoeMee-onderzoek.

1.4 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek kenmerkt zich door een gefaseerde aanpak. Dat wil zeggen dat het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. Om dubbel werk te voorkomen onderscheidden we deelvragen die (deels) aan bod komen in het DoeMee-onderzoek (de eerste en vierde deelvraag) en aanvullende deelvragen die specifiek gericht zijn op provinciaal beleid en de resultaten daarvan bij energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen (de tweede en derde deelvraag). In de eerste fase richtten we ons op de beantwoording van de tweede en derde deelvraag. Na het bekendmaken van een deel van de uitkomsten van het DoeMee-onderzoek, richtten we ons ook op de eerste en vierde deelvraag.

Dit onderzoek betreft het *energietoezicht* zoals de provincie, gemeenten en omgevingsdienst dat vormgeven. Onder energietoezicht wordt normaliter het toezicht op en de handhaving van zowel de energiebesparings- als informatieplicht verstaan. Ook het DoeMee-onderzoek gaat over de handhaving van beide plichten. Wij richten ons primair op de energiebesparingsplicht en in beperktere mate op de informatieplicht, om het onderzoek behapbaar te houden. Tenzij expliciet anders aangegeven, bedoelen wij met *energietoezicht* dus alleen de controle op de energiebesparingsplicht.

De label C-verplichting voor bedrijfspanden die sinds 1 januari 2023 geldt, wordt ook wel als onderdeel van het energietoezicht gezien. De label C-verplichting voor bedrijfspanden heeft te maken met eigenschappen van het pand. Wij laten die verplichting in dit onderzoek buiten beschouwing, aangezien die de activiteiten die plaatsvinden buiten beschouwing laat en niet alleen te maken heeft met energiebesparing. Bovendien is de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de label C-verplichting per omgevingsdienst verschillend, omdat de verplichting (deels) onder het bouwtoezicht valt.

We brachten het energietoezicht van de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies op energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in kaart door gebruik te maken van de enquêteresultaten van het landelijke DoeMee-onderzoek. Daarnaast voerden we een

documentenanalyse uit: we analyseerden jaarplannen en -verslagen van omgevingsdiensten en overige relevante beleidsdocumenten van omgevingsdiensten, provincies en gemeenten met betrekking tot energietoezicht. We maakten in het bijzonder een analyse over de beleidsuitvoering van de VTH-taken op het gebied van energiebesparing. Hiervoor gebruikten we de definities uit de Handleiding voor Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.[19] Bijlage 3 gaat hier inhoudelijker op in. Ter aanvulling op deze analyse en ter verduidelijking van het beleid namen we een aantal interviews af.

Om na te gaan in hoeverre bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen nemen en welke drempels of belemmeringen zij daarbij ervaren, verspreidden we een enquête onder energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die in beeld zijn bij de omgevingsdiensten. Uit een schatting van het CBS blijkt dat er in 2022 ruim 3.000 bedrijven en instellingen in Drenthe zijn die vallen onder de energiebesparingsplicht.[20] Bij de omgevingsdienst vroegen we de contactgegevens op van de energiebesparingsplichtige bedrijven die hij in portefeuille heeft. Dit resulteerde in een e-mailbestand met 888 unieke e-mailadressen. Het onderzoeksbureau Dimensus zette de enquête voor ons uit. Zij stuurde op 8 november 2024 een eerste e-mail en op 19 november 2024 en 4 december 2024 herinneringen. De enquête heeft tot net voor de kerst opengestaan. Vlak voor de kerst ontvingen we van Dimensus een databestand voor analyse. Hieruit bleek dat we 157 ingevulde enquêtes die bruikbaar zijn voor het onderzoek hebben ontvangen, oftewel een respons van ongeveer 17,5 procent. Bij aanvang van dit onderzoek hoopten wij een groter aantal ingevulde enquêtes te ontvangen. Dat zou het mogelijk maken om bij de verwerking ervan onderscheid te maken naar gemeente. Helaas bleek dat niet mogelijk.

Wij baseren het onderzoek deels op andere informatie dan het DoeMee-onderzoek wanneer het gaat om informatie over activiteiten, prestaties en effecten. Ook kregen wij van de OD Drenthe extra informatie over de opdrachtverlening aan de omgevingsdienst van de deelnemers, die niet overeenkomt met de informatie in de factsheets van het DoeMee-onderzoek. Het bleek dat de informatie in de factsheets op de genoemde punten niet zorgvuldig was gevalideerd.

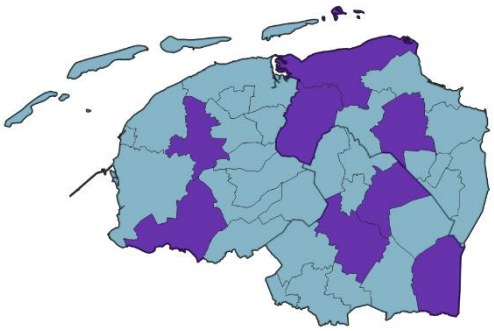
1.5 Samenwerking gemeentelijke rekenkamers

De Noordelijke Rekenkamer trok in dit aanvullende onderzoek op met enkele rekenkamers die ook meededen aan het DoeMee-onderzoek. Dit betrof per provincie de volgende rekenkamers:

- Drenthe: Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe
- Fryslân: De Fryske Marren en Leeuwarden
- Groningen: Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier

[19] Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer.
[20] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). Aantal adressen en energieleveringen naar verbruiksklasse, 2021-2022. Centraal Bureau voor de Statistiek.W

In samenwerking met deze rekenkamers onderzochten we in het bijzonder het gemeentelijk beleid op het gebied van toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht. We brachten ook de enquêteresultaten op gemeentelijk niveau in kaart en maakten op die manier een intergemeentelijke en interbestuurlijke vergelijking van de maatregelen die bedrijven en instellingen troffen in kader van de energiebesparingsplicht.



Figuur 2: Deelnemende gemeenten (in donkerpaars)

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het opdrachtgeverschap van de provincie Drenthe en de onderzochte Drentse gemeenten aan de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe) en de verdeling van hun taken en verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 3 gaan we in op het beleid over energietoezicht van de provincie en gemeenten. Hoofdstuk 4 beslaat het uitgevoerde energietoezicht bij majeure risicobedrijven, de samenwerking tussen de drie Noordelijke provincies en hun omgevingsdiensten en de effectiviteit van het toezicht. Hoofdstuk 5 gaat in op het uitgevoerde energietoezicht door de OD Drenthe en de effectiviteit daarvan. Hoofdstuk 6 behandelt de resultaten van de enquête over energiebesparende maatregelen bij bedrijven en instellingen in portefeuille van de OD Drenthe. Tot slot maken we in hoofdstuk 7 een vergelijking van de resultaten van het landelijke DoeMee-onderzoek en die van ons aanvullende onderzoek.

In dit rapport gebruiken wij vrij veel technische termen. Dit is vanwege de aard van de energiebesparingsplicht niet te voorkomen. Bijlage 3 bevat een overzicht van deze termen voorzien van een uitleg. In de lopende tekst gebruiken wij kaders om termen toe te lichten.

2. Opdrachtgeverschap en rolverdeling provincie, gemeenten en omgevingsdienst

2.1 Inleiding

Het energietoezicht – zowel de opdracht als uitvoering ervan – is een complex systeem waar de provincie, gemeenten en omgevingsdienst afzonderlijke rollen in spelen. Daarom schetsen we hier eerst een helder beeld van de onderlinge samenwerking en rolverdeling voordat we dieper ingaan op de vormgeving van het energietoezicht. Dit hoofdstuk gaat in op de wet- en regelgeving over de energiebesparingsplicht. Daarnaast behandelen we het opdrachtgeverschap van de provincie Drenthe en de onderzochte gemeenten ten opzichte van de OD Drenthe (voorheen: RUD Drenthe). Kader I toont informatie over de OD Drenthe.

Kader I: de OD Drenthe in het kort

Naar aanleiding van het door de Commissie Mans uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van het handhavingsstelsel (2008) werden op advies van de commissie 29 omgevingsdiensten opgericht in Nederland. De OD Drenthe (tot 1 oktober 2024 Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe) ging in 2014 van start. De OD Drenthe is een gemeenschappelijke regeling waaraan de provincie Drenthe en de twaalf Drentse gemeenten deelnemen. De omgevingsdienst voert in opdracht van de deelnemers vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) uit bij bedrijven en instellingen in de provincie namens de deelnemende Drentse overheden die bevoegd gezag zijn. Vóór de oprichting van de omgevingsdienst voerden de deelnemers van de OD Drenthe de taken zelfstandig uit.[21]

Een bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de provincie en gemeenten vormen samen het Algemeen Bestuur (AB) van de OD Drenthe. Die benoemen op hun beurt een Dagelijks Bestuur (DB) uit het midden van het Algemeen Bestuur. Een directeur stuurt de organisatie OD Drenthe aan.[22] Het Algemeen Bestuur van de OD Drenthe stelt de begroting vast. Het Dagelijks Bestuur stuurt de vastgestelde begroting vervolgens naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en naar de provincie Drenthe en alle Drentse gemeenten.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 2: In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar

[21] Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale Grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer.
[22] Zie ook Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Drenthe.

afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?

2.2 Wet- en regelgeving energiebesparingsplicht

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag ziet toe op de naleving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen. Energietoezicht werd een basistaak per 1 juli 2023, met de actualisatie van het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Daarmee kwam de uitvoering van het toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht bij alle typen inrichtingen bij de omgevingsdienst terecht. Voor de provincie Drenthe is dat de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe). De Omgevingsdienst Groningen (ODG) is de aangewezen dienst voor alle majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.[23]

Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag. De provincie is bevoegd gezag voor bedrijven en instellingen die onder het voormalige Besluit risico zware ongevallen (Brzo) vielen en ondernemingen met een installatie die valt onder de Richtlijn Industriële Emissies Categorie 4 (RIE-4-inrichtingen).[24] Brzo- en RIE-4-inrichtingen worden tezamen *majeure risicobedrijven* genoemd. De ODG voert de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven uit in de drie Noordelijke provincies. Daarnaast valt een deel van de bedrijven en instellingen met een Integrated Pollution Prevention and Control-installatie (IPPC) onder het bevoegd gezag van de provincie. Kader II bevat informatie over de termen Brzo, IPPC en RIE-4.

Kader II: Brzo, IPPC en RIE-4

Hieronder een korte uitleg van de termen Brzo, IPPC en RIE-4.

- Brzo staat voor Besluit risico zware ongevallen. Het Brzo was de Nederlandse vertaling van de Europese Seveso-richtlijn. De richtlijn heeft ten doel om zware ongevallen bij inrichtingen waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet.[25]
- IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control. Het is een Europese richtlijn ter preventie en bestrijding van verontreiniging en uitstoot. IPPC-installaties hebben van zichzelf een bepaalde uitstoot. Een bedrijf of instelling met een dergelijke installatie is een IPPC-inrichting, die vanwege de uitstoot vergunningplichtig is. Het grootste deel van de IPPC-inrichtingen valt onder het bevoegd gezag van de gemeente. Het Besluit omgevingsrecht beschrijft welke IPPC-inrichtingen onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Voorbeelden van IPPC-inrichtingen zijn afvalverbrandingsinstallaties en grote pluimveehouderijen.

[23] Met uitzondering van EnergyStock en de NAM (Groningen en Drenthe). Brzo+: https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/groningen-fryslan/, benaderd op 12 januari 2024.
[24] Hier geldt een uitzondering: bedrijven die mijnbouwactiviteiten verrichten en waterstaatswerken zijn over het algemeen ook Brzo-bedrijven maar vallen onder het bevoegd gezag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De minister van EZK is ook het bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen onder de Mijnbouwwet. Artikel 4.10, Omgevingsbesluit. Brzo-bedrijven krijgen onder de Omgevingswet de naam Seveso-inrichting. Seveso komt van de Europese Seveso-richtlijn, die de basis vormt voor het (voormalige) Brzo en de (huidige) Seveso-wetgeving. Zie https://seveso.nl/wat-is-seveso-bedrijf/, benaderd op 19 januari 2024.
[25] Website van Brzoplus, https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/groningen-fryslan/, benaderd op 13 mei 2024.

- RIE-4 staat voor Richtlijn Industriële Emissie Categorie 4. Bepaalde bedrijven en instellingen hebben installaties die vallen onder de Richtlijn industriële emissies. Onder categorie 4 vallen installaties voor de chemische industrie.[26]

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 inging, hanteert de term Brzo-inrichting niet meer maar gebruikt de term Seveso-inrichting. IPPC en RIE-4-inriching blijven nog wel van kracht onder de Omgevingswet. We kijken naar de periode vóór het ingaan van de Omgevingswet, waardoor Brzo in dit onderzoek van toepassing is.

Typen inrichtingen[27]

Tabel X toont de verschillende typen inrichtingen en de verantwoordelijke bevoegde gezagen. Met de ingang van de Omgevingswet gebruiken overheden een andere typering. Omdat we kijken naar de periode voordat de Omgevingswet inging, gebruiken we onderstaande categorisering.

Tabel 1: typen inrichtingen, verantwoordelijk bevoegd gezag en maatlatorganisatie per 1 juli 2023

Type bedrijf	Bevoegd gezag[28]	Maatlatorganisatie
A – lichte milieubelastende activiteiten, geen vergunning- of meldingsplicht	Gemeente	Omgevingsdienst
B-min – meldingsplicht, vallen vanwege geringe milieuimpact onder het bevoegd gezag van de gemeente	Gemeente	Omgevingsdienst
B – lichte milieubelastende activiteiten, geen vergunningplicht, wel meldingsplicht, soms milieutoets	Gemeente	Omgevingsdienst
C – milieubelastende activiteiten, vergunning- en meldingsplicht	Gemeente of provincie*	Omgevingsdienst
C met IPPC-installatie – bedrijven met een installatie die van zichzelf uitstoot	Gemeente of provincie**	Omgevingsdienst
C met RIE-4-installatie – complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen	Provincie	Omgevingsdienst
C aangeduid als Brzo – bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen boven een bepaalde drempelwaarde en die zware ongevallen kunnen veroorzaken	Provincie, in enkele gevallen het Rijk	Omgevingsdienst of Staatstoezicht op de Mijnen

* Meestal is de gemeente bevoegd gezag. Uitgezonderd zijn enkele typen bedrijven en instellingen, zoals gesloten stortplaatsen.

[26] IPLO: Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.
[27] De term *inrichting* duidt in het Activiteitenbesluit milieubeheer bedrijven en instellingen aan die al dan niet een melding moeten maken in het kader van de Wet milieubeheer maar ten minste moet voldoen aan de vereisten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Een Type A-inrichting heeft geen meldingsplicht maar moet wel voldoen aan de regels die in het Activiteitenbesluit staan. Aangezien alle bedrijven en instellingen die zich aan de energiebesparingsplicht moeten houden ook vallen onder de regels uit het Activiteitenbesluit, gebruiken wij in dit onderzoek de term inrichting wanneer we expliciet typen bedrijven en instellingen aanduiden (Type A, B of C-inrichting, Brzo-inrichting). Elders in de tekst zullen we het hebben over bedrijven en instellingen. De term inrichting is onder de Omgevingswet komen te vervallen. Voor meer informatie, zie de website van Informatiepunt Leefomgeving (IPLO): Milieubelastende activiteit: dit is veranderd | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.
[28] IPLO: Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.

**In Bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor) staat aangegeven in welke gevallen Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn of niet. Staat hierin niet expliciet dat Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn, dan is het college van B&W het bevoegd gezag.

Tot 1 juli 2023 vielen type C-inrichtingen niet onder de energiebesparingsplicht zoals in het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Met de aanscherping van de plicht kwamen deze, meestal industriële en energie-intensieve bedrijven en instellingen, ook onder de energiebesparingsplicht en de daaruit voortvloeiende informatieplicht te vallen. [29] Tot de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer kon de omgevingsdienst wel toezichthouden op het gebied van energiebesparing, als in de milieuvergunning voorschriften daarvoor waren opgenomen.

Tabel 2: wettelijke veranderingen per type inrichting

Tot 1 juli 2023	Vanaf 1 juli 2023	Vanaf 1 januari 2024
Energiebesparingsplicht voor type A, B-min, B-inrichtingen. Energietoezicht onderdeel van milieutaken gemeente voor type A- en B-min-inrichtingen. Omgevingsdienst voor type B-inrichtingen. Energietoezicht Type C-inrichtingen mogelijk via vergunningen	Energiebesparingsplicht voor type A-, B-min-, B- en C-inrichtingen Energietoezicht basistaak omgevingsdienst voor alle typen bedrijven (Activiteitenbesluit)	Energiebesparingsplicht voor type A-, B-min-, B- en C-inrichtingen Energietoezicht basistaak omgevingsdienst voor alle typen bedrijven (Omgevingswet)

Kader III: Basistaak of niet-basistaak

Gemeenten en provincies moeten bepaalde VTH-taken bij de omgevingsdienst hebben ondergebracht. Die taken vormen het basistakenpakket van de omgevingsdienst. Met ingang van de Omgevingswet werd de energiebesparingsplicht een basistaak voor omgevingsdiensten. De bepaling of een bedrijf een basistaakbedrijf is, stond voor die tijd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Die verwees voor de energiebesparingsplicht naar het Activiteitenbesluit Milieubeheer. In het Activiteitenbesluit stonden algemene regels voor energiebesparing. Alleen type A- en B-inrichtingen hadden een energiebesparingsplicht vanuit het Activiteitenbesluit. Tot 1 juli 2023 was energietoezicht een basistaak voor de omgevingsdienst bij deze zogenaamde basistaakinrichtingen. Bij type C-inrichtingen zou dit in de vergunning geregeld moeten zijn. Een milieutoezichthouder kon bedrijven en instellingen controleren op deze regels voor de energiebeparingsplicht. Voor Type C-inrichtingen konden de OD Drenthe en ODG (bij majeure risicobedrijven) toezichthouden op eventuele voorschriften voor energie in de milieuvergunning. Onder de Omgevingswet is de energiebesparingsplicht verankerd in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving. De deelnemers van de OD Drenthe hebben de uitvoering van alle milieutaken bij de OD Drenthe belegd vanaf de oprichting in 2014.[30]

Erkende maatregelen

Om duidelijkheid te scheppen over welke energiebesparende maatregelen bedrijven en instellingen kunnen nemen, stelt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) sinds 2019 zogenaamde Erkende Maatregelen Lijsten (EML) op. Hierin zijn alle door het Rijk erkende

[29] IPLO:: Overgangsrecht vergunningplichtige bedrijven onder het Activiteitenbesluit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024 en Staatsblad: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-111.html, benaderd op 30 mei 2024.
[30] Op basis van de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

energiebesparende maatregelen opgenomen die bedrijven en instellingen moeten nemen om te voldoen aan de energiebesparingsplicht.[31] Met de tweede ronde van de informatieplicht (2023) heeft het ministerie ook een geactualiseerde EML opgesteld.

2.3 De provincie Drenthe als opdrachtgever

De provincie Drenthe voert zelf geen taken op het gebied van energietoezicht uit. De OD Drenthe voert de VTH-taken uit in opdracht van de provincie (Zie Kader III). Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben door middel van een mandaatbesluit de directeur van de OD Drenthe gemandateerd om alle VTH-taken op het gebied van de fysieke leefomgeving uit te voeren.[32] Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten van Drenthe het mandaat om VTH-taken uit te voeren bij majeure risicobedrijven in de provincie Drenthe door middel van een separaat mandaatbesluit overgedragen aan de directeur van de Omgevingsdienst Groningen (ODG).[33] Hoofdstuk 4 gaat in op het energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

In 2019 gaf de provincie Drenthe opdracht aan de OD Drenthe voor het uitvoeren van energietoezicht bij bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe vielen. De handhavingsgrond was de in de vergunning opgenomen voorschriften voor energie. De omgevingsvergunningen bleken echter niet toereikend om energiebesparing af te dwingen.[34] In 2020 en 2021 gaf de provincie Drenthe geen extra uren op voor energietoezicht. Vanaf 2022 gaf de provincie Drenthe weer opdracht voor energietoezicht. De provincie verstrekte in 2023 en 2024 jaarlijks 500 extra uren aan energietoezicht.[35] De opdrachtverlening verloopt via de begroting en het jaarprogramma.[36]

2.4 De Drentse gemeenten als opdrachtgever

Bij de totstandkoming van de OD Drenthe droegen de deelnemers, waaronder alle Drentse gemeenten, alle milieutaken over aan de OD Drenthe. Er bestond geen onderscheid tussen regulier milieutoezicht bij inrichtingen en energietoezicht. Tot 1 juli 2019 was toezicht op energie onderdeel van het milieutoezicht. Tot 2019 waren er voor geen enkele deelnemer van de OD Drenthe uren specifiek opgenomen in de jaarprogramma's voor energietoezicht.[37] Vanaf 2022

[31] Website Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml, benaderd op 17 januari 2024.
[32] Provincie Drenthe en OD Drenthe. (2023). Mandaatbesluit (milieu)taken directeur RUD Drenthe. Provincie Drenthe.
[33] Provincie Drenthe en ODG. (2014). Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen-Provincie Drenthe. Provincie Drenthe en ODG; dit besluit is per 1 januari 2024 opgevolgd door Besluit mandaat en machtiging Seveso- en RIE4-bedrijven directeur Omgevingsdienst Groningen 2024.
[34] OD Drenthe. (2020). Rapportage energietoezicht provinciale bedrijven, 30 december 2020. OD Drenthe; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[35] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Provincie Drenthe. Ecorys. Gebaseerd op een gesprek met de provincie Drenthe en de OD Drenthe op 15 juli 2024; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[36] Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[37] Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

maakten de deelnemers structureel uren vrij voor energietoezicht en zijn deze uren in 2023 en 2024 gegroeid naar totaal 8.400 uur. Deze uren worden met een verdeelsleutel verdeeld over de deelnemers van de OD Drenthe.[38]

Hieronder volgt per onderzochte gemeente de opdrachtverlening aan de OD Drenthe specifiek op het gebied van de energiebesparingsplicht.

2.4.1 Gemeente Aa en Hunze

De gemeente Aa en Hunze voert zelf geen energietoezicht uit. Volgens de factsheet van Ecorys over de gemeente Aa en Hunze is het onbekend of de gemeente een opdracht voor de omgevingsdienst heeft geformuleerd voor energietoezicht. Desgevraagd geeft de gemeente Aa en Hunze aan dat zij de OD Drenthe opdracht geeft om energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente uit te voeren.[39] Het is niet bekend hoe het budget voor het energietoezicht door de omgevingsdienst tot stand komt.[40]

2.4.2 Gemeente Emmen

De gemeente Emmen voert momenteel zelf geen energietoezicht uit. De gemeente Emmen heeft de OD Drenthe opdracht gegeven energietoezicht uit te voeren.[41] Het college van Burgemeester en Wethouders hebben de directeur van de OD Drenthe eind december 2023 gemandateerd voor het uitvoeren van energietoezicht.[42] Zoals eerder werd genoemd was energiebesparing een onderdeel van het reguliere milieutoezicht. Vanaf 2022 voert de OD Drenthe energietoezicht bij bedrijven en instellingen in Emmen uit.[43] De gemeente Emmen geeft samen met de provincie Drenthe akkoord op de begroting van de OD Drenthe, waarmee het geld beschikbaar komt voor onder andere het energietoezicht.[44]

De gemeente Emmen gaf in 2018 en in 2020 aan de OD Drenthe specifieke opdrachten in het kader van de energiebesparingsplicht. In 2018 had een project tot doel het opzetten van een digitaal bestand van midden- en grootverbruikers en het uitvoeren van enkele energiecontroles. De urenomvang van dit project is onbekend.[45] Het project in 2020 had tot doel om energietoezicht in de gemeente Emmen een impuls te geven. De totale omvang van dit project bedroeg 630 uur.[46]

De gemeente ontvangt jaarlijks een eindrapportage van het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht die ook specifieke informatie bevat over het energietoezicht in de eigen gemeente. Deze levert volgens de gemeente Emmen geen adequate informatie op over de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht. De gemeente

[38] Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[39] Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de gemeente Aa en Hunze.
[40] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Gemeente Aa en Hunze. Ecorys.
[41] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Gemeente Emmen. Ecorys.
[42] Gemeente Emmen en OD Drenthe, Mandaatbesluit milieutaken directeur RUD Drenthe, 29 december 2023.
[43] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.
[44] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.
[45] OD Drenthe. (2018). Rapportage Energietoezicht op de naleving van de wettelijke energiebesparingsverplichtingen bij bedrijven en instellingen, 17 december 2018. OD Drenthe.
[46] OD Drenthe. (2020). Plan van aanpak Energietoezicht 2020 gemeente Emmen. OD Drenthe.

ontvangt gegevens over de totale urenbesteding, het aantal gecontroleerde bedrijven en het aantal overtredingen. De gemeente geeft aan informatie te willen krijgen van de OD Drenthe over welke erkende maatregelen bedrijven binnen haar gemeentegrenzen hebben getroffen en vooral welke door het energietoezicht zijn afgedwongen. Op deze manier zou de gemeente Emmen de kosten en inzet van het handhavingsinstrumentarium willen vergelijken om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het energietoezicht.[47]

2.4.3 Gemeente Midden-Drenthe

In de factsheet van Ecorys over de gemeente Midden-Drenthe staat dat het onbekend is of de gemeente zelf invulling geeft aan het energietoezicht.[48] Bij de totstandkoming van de OD Drenthe heeft de gemeente Midden-Drenthe alle milieutaken, inclusief energietoezicht, ondergebracht bij de OD Drenthe. De gemeente voert volgens de OD Drenthe zelf geen energietoezicht uit.[49]

De gemeente Midden-Drenthe neemt volgens het DoeMee-onderzoek sinds 2019 jaarlijks een opdracht aan de OD Drenthe in haar jaarprogramma's op over energietoezicht. Die opdracht stond in het gemeentelijke Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019.[50] In 2020 stond geen eigen opdracht in het uitvoeringsprogramma. Wel noemt dat programma de collectieve opdracht van alle deelnemers van de OD Drenthe op het gebied van energietoezicht. In 2019 en 2020 namen alle deelnemers elk jaar in totaal 1.253 uren op specifiek voor energietoezicht.[51] Uit het uitvoeringsprogramma en de jaarrapportage van de gemeente over 2020 blijkt niet voor welke activiteiten. Door de gemeente Midden Drenthe zijn aan de OD Drenthe geen aanvullende opdrachten met betrekking tot energietoezicht verstrekt.[52]

Energietoezicht lag volgens het DoeMee-onderzoek vast als collectieve extra opdracht in de VTH-uitvoeringsprogramma's van de gemeente Midden-Drenthe. De uitvoering van energietoezicht werd bekostigd door subsidie van het Rijk. Toen die financiering wegviel en deelnemers minder geld voor de OD Drenthe beschikbaar hadden voor de uitvoering van het energietoezicht, schaalde de OD Drenthe dit af.[53] Enkele rijksregelingen maakten energietoezicht in de gemeente Midden-Drenthe wel mogelijk. Hierover volgt meer in hoofdstuk 3.4 en 5.3.

[47] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.
[48] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Midden-Drenthe. Ecorys.
[49] Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[50] Gemeente Midden-Drenthe. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019. Gemeente Midden-Drenthe.
[51] Gemeente Midden-Drenthe. (2020). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe, p. 21; Gemeente Midden-Drenthe. (2021). Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[52] Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[53] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Midden-Drenthe. Ecorys.

2.5 Samenvattende bevindingen

Algemeen

- De besturen van alle onderzochte overheden hebben het mandaat voor onder meer energietoezicht bij bedrijven en instellingen overgedragen aan de directeur van de OD Drenthe.
- De provincie Drenthe en gemeente Emmen gaven incidenteel extra opdrachten aan de OD Drenthe voor energietoezicht. Vanaf 2022 maakten de deelnemers van de OD Drenthe door een groeimodel structureel uren vrij voor energietoezicht en zijn deze uren in 2023 en 2024 gegroeid naar totaal 8.400 uur. Deze uren worden met een verdeelsleutel verdeeld over de deelnemers van de OD Drenthe.

Provincie Drenthe

- De provincie Drenthe voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- De provincie Drenthe formuleerde in 2019 aan de OD Drenthe een opdracht voor energietoezicht bij provinciale inrichtingen op basis van energievoorschriften in de milieuvergunning. Vanaf 2022 gaf de provincie Drenthe weer opdracht voor energietoezicht. De provincies verstrekte in 2023 en 2024 jaarlijks 500 extra uren aan energietoezicht.
- De provincie Drenthe heeft de directeur van de ODG gemandateerd voor het energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

Gemeente Aa en Hunze

- De gemeente Aa en Hunze voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- De gemeente Aa en Hunze geeft aan dat zij de OD Drenthe opdracht geeft om energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente uit te voeren.

Gemeente Emmen

- De gemeente Emmen voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- Tot 2019 viel energietoezicht onder het reguliere milieutoezicht. In 2018 en 2020 gaf de gemeente een aanvullende opdracht voor energietoezicht in de gemeente. Voor 2020 was dit 630 uur.
- De gemeente Emmen geeft aan een beeld te hebben welke informatie nodig is om de effectiviteit van het energietoezicht in kaart te brengen.

Gemeente Midden-Drenthe

- De gemeente Midden-Drenthe voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- De gemeente heeft niet elk jaar een extra opdracht geformuleerd aan de OD Drenthe voor de uitvoering van het energietoezicht.

3. Beleid energietoezicht provincie Drenthe en Drentse gemeenten

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 constateerden we al dat de provincie Drenthe en gemeenten Aa en Hunze en Emmen zelf geen toezicht- en handhavingsactiviteiten uitvoert op het gebied van de energiebesparingsplicht. Van de gemeente Midden-Drenthe is dit onbekend. De meeste deelnemers hebben wel VTH-beleid waar zij de energiebesparingsplicht en ambities op dat gebied in beschrijven. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het overkoepelende VTH-beleid van de OD Drenthe en zijn deelnemers, en het (VTH-)beleid van de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op het tweede deel van de tweede deelvraag: In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?

3.2 Overkoepelende U&H-strategie

Wettelijk gezien moeten de opdrachtgevers van de omgevingsdienst overkoepelend beleid hebben vastgesteld waarin zij op hoofdlijnen het VTH-beleid bij de omgevingsdienst vormgeven.[54] Voor de OD Drenthe is dit de overkoepelende Uitvoering- en Handhavingsstrategie (U&H-strategie). Deze strategie vormt de basis voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de gemeenten en de provincie Drenthe hebben overgedragen aan de OD Drenthe voor de jaren 2023-2027.[55] Over energietoezicht staat dat de OD Drenthe bij het opstellen van jaarprogramma's de inzet hierop en verdeling ervan verder integraal afweegt.[56] De provincie Drenthe geeft aan dat de deelnemers van de OD Drenthe en de

[54] Dit vloeit voort uit de Omgevingswet (voorheen de Wet VTH).
[55] U&H-strategie RUD Drenthe 2023-2027.
[56] Bijlage 1 U&H Strategie Drenthe2022-2027: Risico Gestuurd Toezicht. U&H-strategie RUD Drenthe 2023-2027, p. 3.

omgevingsdienst zelf anno 2024 aan een nadere uitwerking en verfijning van deze U&H-strategie werken. Zij beogen in de nieuwe U&H-strategie energietoezicht expliciet mee te nemen.[57]

De uitwerking van de U&H-strategie ligt in de jaarprogramma's van de OD Drenthe. In de jaarprogramma's van de OD Drenthe over de jaren 2019-2023 gaat elk jaar aandacht uit naar energietoezicht. In 2019, 2021 en 2022 staat in de jaarprogramma's dat energietoezicht valt onder de Drentse prioriteiten. Tegelijk erkent de OD Drenthe in zijn jaarprogramma's dat energietoezicht in de praktijk niet goed uit de verf komt. Provinciebreed gold dat de OD Drenthe tussen 2019 en 2023 uren voor energietoezicht begrootte. In paragraaf 5.3.1 gaan we hier meer op in.[58]

3.3 Beleid energiebesparingsplicht provincie Drenthe

3.3.1 Algemeen beleid

Provinciale Staten van Drenthe hebben in de Energietransitie-agenda 2020 – 2023 de doelstelling uitgesproken om in 2050 energieneutraal te zijn. In die agenda gaat de provincie Drenthe in op speerpunten om die doelstelling te behalen. Over het midden- en kleinbedrijf (MKB) en industrie stelt de agenda het volgende: "Voor een grotendeels energieneutrale industrie en MKB in 2050 zullen Drentse bedrijven in 2030 30% minder fossiele energie moeten gebruiken ten opzichte van 2015. Deze reductie is nu 10%. Voor de periode 2020 – 2023 geldt dan dat de Drentse bedrijven hun fossiele energiegebruik verder reduceren met 7%."[59] De provincie beoogt deze doelstelling te behalen door:

- het besparingspotentieel in kaart te brengen;
- bedrijven en instellingen te adviseren en begeleiden bij de uitvoering van energiemaatregelen;
- het energietoezicht te intensiveren;
- innovaties en nieuwe verdienmodellen creëren voor bedrijven en instellingen;
- in te zetten op hernieuwbare energie.[60]

De provincie gaf aan dat de doelstelling om 7% energie te besparen algauw werd ingehaald door mondiale ontwikkelingen, zoals de wereldwijde energiecrisis. Energieprijzen stegen waardoor bedrijven en instellingen vaker uit eigen beweging verduurzaamden en niet-essentieel energiegebruik terugdrongen.[61]

De energietransitie-agenda noemt geen specifieke streefwaarden voor energiebesparende maatregelen bij bedrijven en instellingen.

[57] Gebaseerd op een gesprek met de OD Drenthe en de provincie Drenthe op 15 juli 2024.
[58] Gebaseerd op de Jaarprogramma's van 2019-2023 van de OD Drenthe.
[59] Provincie Drenthe. (2020). Energietransitie-agenda 2020-2023. Provincie Drenthe, p. 3 (speerpunt 2). Provinciale Staten stelden de Energietransitie-agenda vast tijdens de PS-vergadering van 27 mei 2020.
[60] Speerpunten 2 en (gedeeltelijk) 3 in Provincie Drenthe. (2020). Energietransitie-agenda 2020-2023. Provincie Drenthe.
[61] Gebaseerd op een gesprek met de OD Drenthe en Provincie Drenthe op 15 juli 2024.

3.3.2 VTH-beleid

Het Drentse VTH-beleid op het gebied van energiebesparing ligt vast in de VTH-jaarprogramma's. Jaarlijks stelt de provincie een programma op dat de OD Drenthe uitvoert. De OD Drenthe legt verantwoording af via zijn jaarlijkse jaarrapportages waarin de dienst terugblikt op de uitvoering van de VTH-taken.

In het Jaarprogramma 2019 stond de OD Drenthe stil bij het projectmatige karakter van energietoezicht. De OD Drenthe noemde de uitvoering van energietoezicht onvermijdelijk, gezien de doelstellingen in het energieakkoord en de klimaatdoelstellingen. De bekostiging van de uitvoering van energietoezicht bij gemeentelijke bedrijven en inrichtingen geschiedde in 2017 door Rijksfinanciering. Toen in 2018 geen aanvullende financiering voor energietoezicht beschikbaar was, schaalde de OD Drenthe energietoezicht af.[62] In 2020 en 2021 kreeg energietoezicht kort een stimulans, door de hieronder genoemde VUE. De provincie Drenthe stelde voor 2020-2021 geen extra middelen beschikbaar. In 2022 richtten de OD Drenthe, de provincie en de twaalf Drentse gemeenten een werkgroep op om energietoezicht meer nadruk te geven. Dit kwam in 2024 in het jaarprogramma terug: de provincie Drenthe koos ervoor direct de kwaliteit van het energietoezicht op niveau te brengen en daar middelen voor beschikbaar te stellen. Om hoeveel middelen of uren dit precies gaat is niet uit de begroting of het jaarprogramma van 2024 op te maken; In de factsheet van het DoeMee-onderzoek staat dat de OD Drenthe vanuit de provincie Drenthe voor 2024 een extra budget van 500 uren gekregen met als label "energie".[63] De gemeenten kozen uit financiële overwegingen ervoor om geleidelijk de kwaliteit op niveau te brengen. Zij wilden door middel van een groeimodel op het gewenste niveau komen, al blijkt niet uit het jaarprogramma welke termijn zij voor ogen hadden.[64]

3.4 Beleid energiebesparingsplicht Drentse gemeenten

Alle Drentse gemeenten namen deel aan de landelijke regeling Versterkte Uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht van Rijkswaterstaat (VUE, 2020). Kader IV toont informatie over de VUE.

[62] OD Drenthe. (2018). Jaarprogramma VTH 2019. OD Drenthe, pp. 7-8.
[63] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet provincie Drenthe. Ecorys.
[64] OD Drenthe. (2023). Jaarprogramma VTH 2024. OD Drenthe, p. 16.

Kader IV: Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE)
Rijkswaterstaat bood enkele ondersteuningsregelingen aan overheden en omgevingsdiensten om de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht te helpen versterken. De VUE liep van 2020 tot en met 2023 en bood gemeenten en omgevingsdiensten de mogelijkheid om door Rijkswaterstaat beoordeelde externe specialisten in te huren om hen te helpen met de uitvoering van taken op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht. Gemeenten en omgevingsdiensten konden de regeling aanvragen.[65] Alle Drentse gemeenten maakten hiervan gebruik, dus ook de onderzochte gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe.[66]
.
Deelnemers leverden informatie voor de VUE-monitor. Die monitor bood inzicht in wat er met de extra ondersteuning gebeurde. Hierin stond onder meer hoeveel bedrijfscontroles waren uitgevoerd.[67]

In de volgende paragrafen gaan we in op het algemene duurzaamheidsbeleid van de gemeente en het VTH-beleid, beide toegespitst op de energiebesparingsplicht.

3.4.1 Gemeente Aa en Hunze

Algemeen beleid

In haar Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze legde de gemeente haar ambities op het gebied van duurzaamheid vast. Een van de thema's is duurzame energie. Hierin kwamen geen ambities of doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen naar voren.[68]

VTH-beleid

De gemeente Aa en Hunze heeft eigen jaarprogramma's op het gebied van VTH voor de gemeentelijke toezichtstaken. In de gemeentelijke VTH-Jaarplannen staat geen informatie over energietoezicht. De eerder in dit hoofdstuk beschreven jaarprogramma's van de OD Drenthe golden ook voor de gemeente Aa en Hunze.

3.4.2 Gemeente Emmen

Algemeen beleid

In geen van de beleids- of uitvoeringsstukken (VTH en/of energie) van de gemeente Emmen staat concreet iets opgenomen over de energiebesparingsplicht.

VTH-beleid

De jaarplannen van de OD Drenthe van 2022 en 2023 stipten energiebesparing bij bedrijven en instellingen aan. Doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven kwamen niet aan bod.

Volgens de factsheet van Ecorys hebben de gemeentelijke deelnemers van de OD Drenthe, waaronder de gemeente Emmen, een bestuurlijke keuze gemaakt voor een ingroeimodel van wettelijke VTH-energiezuinigheidstaken.[69]

---

[65] Zie de website van InfoMil: https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/versterking/, benaderd op 4 juli 2024.
[66] Zie Databank VUE: https://vue.databank.nl/dashboard/?short=u26gi, benaderd op 4 juli 2024
[67] Zie Databank VUE: https://vue.databank.nl/dashboard/?short=u26gi, benaderd op 4 juli 2024.
[68] Gemeente Aa en Hunze. (2024). Duurzaamheidsvisie "Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!". Gemeente Aa en Hunze.
[69] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.

3.4.3 Gemeente Midden-Drenthe

Algemeen beleid

In haar Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2024 beschreef de gemeente Midden-Drenthe welke doelstellingen zij had op het gebied van duurzaamheid. Behalve een startende pilot over energiebesparing en duurzame energieopwekking bij twee bedrijventerreinen kwam energiebesparing bij bedrijven en instellingen in het programma niet voor.[70]

VTH-beleid

In het VTH-Beleidsplan 2023-2026 van de gemeente staat niks over energiebesparing.[71] In een aantal oudere uitvoeringsprogramma's kwam dit thema wel aan bod. Bij de grootste bedrijven en instellingen hanteerde de gemeente in 2019 de ondergrens van 40 controles per jaar, 16 uur per controle. Welke bedrijven dit zijn en wat de gemeente met grootste bedoelde blijkt niet uit het jaarprogramma.[72] Voor 2020 kwamen extra middelen beschikbaar. In het jaarprogramma van 2020 werden 1.253 uren opgenomen voor het energietoezicht.[73] Het is onbekend of de gemeente tussen 2017-2021 zelf invulling gaf aan energietoezicht tot ze de energietoezichtstaken bij de OD Drenthe belegde in 2022.[74]

3.5 Samenvattende bevindingen

Algemeen

- In de overkoepelende U&H-strategie van de OD Drenthe, de twaalf Drentse gemeenten en de provincie Drenthe staat geen doelstelling voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Bij het opstellen van jaarprogramma's beogen de deelnemers van de OD Drenthe de inzet en verdeling van het toezicht integraal afwegen.

Provincie Drenthe

- De provincie Drenthe hanteerde als doelstelling in haar algemene duurzaamheidsbeleid 7% energiebesparing. Dit percentage werd algauw ingehaald door mondiale ontwikkelingen die bedrijven en instellingen noopten tot het treffen van energiebesparende maatregelen.
- In het VTH-beleid stond het projectmatige karakter van energietoezicht centraal. Die projectmatigheid had vooral te maken met de prioriteit van andere VTH-taken. Aangezien Type C-inrichtingen per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vallen, is het energietoezicht nog niet van de grond gekomen.

[70] Gemeente Midden-Drenthe. (2024). Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2024. Gemeente Midden-Drenthe.
[71] Gemeente Midden-Drenthe. (2022). VTH-Beleidsplan 2023-2026. Gemeente Midden-Drenthe.
[72] Gemeente Midden-Drenthe. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019. Gemeente Midden-Drenthe, p. 24.
[73] Gemeente Midden-Drenthe. (2020). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe.
[74] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht Factsheet gemeente Midden-Drenthe. Ecorys.

Gemeente Aa en Hunze

- Gemeente Aa en Hunze heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente.

Gemeente Emmen

- Gemeente Emmen heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente. In geen van de beleids- of uitvoeringsstukken (VTH en/of energie) van de gemeente Emmen staat concreet iets opgenomen over de energiebesparingsplicht.

Gemeente Midden-Drenthe

- Gemeente Midden-Drenthe heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente.
- In het VTH-Beleidsplan 2023-2026 van de gemeente staat niets over energiebesparing. In een aantal van de hieruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's kwam dit thema wel aan bod. Bij grotere bedrijven en instellingen hanteerde de gemeente in 2019 de ondergrens 40 controles per jaar, zestien uur per controle.

4. Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven

4.1 Inleiding

Naast de VTH-taken op het gebied van energie in de provincie Groningen, heeft de ODG een extra regionale taak. De ODG verleent vergunningen aan en controleert op de naleving ervan bij alle majeure risiscobedrijven in Drenthe, Fryslân en Groningen.[75] Dit hoofdstuk gaat in op het uitgevoerde toezicht bij majeure risicobedrijven, de samenwerking tussen de drie provincies en hun omgevingsdiensten en de effectiviteit van het toezicht.

Een deel van de informatie ter beantwoording van de deelvragen komt uit het landelijke DoeMee-onderzoek van de VvR. Op enkele punten hebben wij deze informatie aangevuld. Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvragen 1 en 4 voor wat betreft *het energietoezicht bij majeure risicobedrijven*:

1. Hoe geven de omgevingsdiensten het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht vorm bij de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die zij in beeld hebben?
4. Wat leveren de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het kader van de energiebesparingsplicht op en in hoeverre monitoren omgevingsdiensten of het energieverbruik van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk afneemt?

4.2 Energietoezicht op majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke Provincies

Sinds 1 juli 2023 is de energiebesparingsplicht en de informatieplicht van toepassing op majeure risicobedrijven en IPPC-inrichtingen. Tot juli 2023 waren milieuvergunningplichtige bedrijven

[75] Noordelijke Rekenkamer, 2016, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 29.

verplicht om energievoorschriften op te nemen in de milieuvergunning. Op basis daarvan kon de omgevingsdienst handhaven, onder meer op energie. De ODG is verantwoordelijk voor de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven, waaronder ook energietoezicht. Het energietoezicht voor provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin deze zich bevindt.

4.2.1 Organisatiestructuur en mandaat

Sinds 2019 voert de ODG VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.[76] Gedurende de onderzoeksperiode gaat het om 60 tot 100 bedrijven voor de drie Noordelijke provincies (zie tabel 4 in paragraaf 4.3.1).

Drenthe en Fryslân hebben afzonderlijke afspraken gemaakt met de ODG. Drenthe koos voor een gedeconcentreerde uitvoering van VTH-taken in samenwerking met de ODG en tot 2024 waren Brzo-toezichthouders en/of -vergunningverleners bij de Groningse dienst gedetacheerd. Vanaf 2024 zijn zij in dienst bij de ODG.[77] De FUMO heeft gekozen voor een geconcentreerde uitvoering van de VTH-taken door de ODG. Medewerkers die voorheen Brzo-taken verrichtten bij de FUMO, zijn tegenwoordig in dienst van de ODG.[78] Kader V toont informatie over de manier waarop het mandaat van VTH-taken, waaronder het energietoezicht, bij de ODG kwam evenals een uitleg over de Noordelijke Maat.

Kader V: Organisatiestructuur en mandaat majeure risicobedrijven

Uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2016) bleek dat hoewel de ODG de bevoegdheid voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Drenthe en Fryslân al sinds 2013 gemandateerd had moeten krijgen, dit mandaat lange tijd niet door de OD Drenthe en de FUMO aan de ODG was gegeven. De angst bestond dat de specialistische kennis bij de FUMO en OD Drenthe zou uithollen wanneer medewerkers bij de ODG in dienst zouden treden.[79] Het oorspronkelijke idee van een regionaal mandaat was een gecentraliseerde uitvoering van VTH-taken bij de risicobedrijven, maar het resultaat was een gedeconcentreerde structuur waarin de FUMO, OD Drenthe en ODG elk afzonderlijk op het gebied van VTH bij majeure risicobedrijven taken uitvoerden.[80]

Naar aanleiding van het hierboven genoemde rekenkameronderzoek uit 2016 stelden de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen als bevoegde gezagen van majeure risicobedrijven in 2018 de Noordelijke Maat vast. Sindsdien formuleren de drie Noordelijke provincies een gezamenlijke opdracht aan de ODG om het energietoezicht bij majeure risicobedrijven uit te voeren. De taken worden begroot volgens de Noordelijke Maat, waarin door de provincies gezamenlijke normen opgenomen zijn voor de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, waar ook het energietoezicht onder valt. Deze normen worden jaarlijks bezien en, indien nodig, bijgesteld.[81]

[76] Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 5.
[77] Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek: provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer; gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de OD Drenthe op 15 juli 2024.
[78] Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, pp. 13-14.
[79] Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip Groningse op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.
[80] Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.
[81] Omgevingsdienst Groningen, 2020, Begroting 2021, p. 11; Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 4.

Noordelijke Maat

De Noordelijke Maat bestaat uit drie onderdelen: een rapportage Risicoanalyse en daarop gebaseerde prioriteiten en ambities, een rapportage Uitvoeringskwaliteit keuzen en uitvoeringsgegevens met betrekking tot VTH-taken bij majeure risicobedrijven, en een rekenmodel voor het doorrekenen van de kosten en inzet. De afrekening geschiedt op grond van de werkelijke kosten. Het verschil verrekenen de drie Noordelijke provincies onderling op basis van het aantal bedrijven in die provincies.[82]

4.2.2 Energietoezicht

Majeure risicobedrijven en IPPC-bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie dienen jaarlijks (hoogdrempelig) of ten minste eenmaal per drie jaar (laagdrempelig) een keer te zijn bezocht voor een Brzo/Seveso-inspectie (Brzo en IPPC) en een Wabo-controle (Brzo, IPPC[83] en RIE-4).[84] Energiecontroles vinden plaats tijdens een Brzo-inspectie (sinds 2024 Seveso-inspectie) en is, in het bijzonder, onderdeel van de Wabo-controle.[85] Kader VI toont informatie over de Brzo/Seveso-inspectie en de Wabo-controle. Onderdeel van de Wabo-controle is het energietoezicht. Eigenstandige energiecontroles vinden zelden plaats vanwege de complexiteit van de majeure risicobedrijven en het gebrek aan voldoende toezichthouders.[86] Aan de hand van een gezamenlijke risicoanalyse van de provincies en de ODG worden bezoekfrequenties toegewezen. Bedoeling is dat majeure risicobedrijven jaarlijks of een keer in de drie jaar worden gecontroleerd (zie kader VI).[87] De stukken suggereren dat de ODG alle majeure risicobedrijven jaarlijks of minimaal één keer in de drie jaar bezoekt voor een Brzo-inspectie en dat op basis van een risicoanalyse bepaald wordt welke instellingen een milieucontrole krijgen.[88] In de praktijk blijkt dit weerbarstiger, gezien de ODG kampt met capaciteitstekort.[89]

Kader VI: Brzo/Seveso-inspectie en Wabo-controle[90]

In het Besluit risico zware ongevallen (Brzo) stond dat bij hogedrempelbedrijven jaarlijks een inspectie wordt gehouden, bij lagedrempelbedrijven ten minste eens per drie jaar, tenzij het bevoegd gezag door een systematische evaluatie van de gevaren het inspectieprogramma aanpast. Of een een bedrijf of instelling een hogedrempelbedrijf of lagedrempelbedrijf is, is afhankelijk van de aard en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen er op locatie aanwezig zijn.[91] Sinds 2024 is het Brzo opgegaan in de Omgevingswet en is de benaming van de Brzo-inspectie gewijzigd naar Seveso-inspectie. In wezen verandert de inspectie zelf niet: dezelfde maatstaven als die uit het Brzo worden gebruikt voor een Seveso-inspectie. Seveso-inrichtingen hebben te maken met een Brzo/Seveso-inspectie en een Wabo-controle. RIE-4-bedrijven krijgen alleen een Wabo-controle. In beide gevallen kan er op de energiebesparingsplicht worden gecontroleerd.

Een Brzo-inspectie is in wezen een veiligheidsinspectie bij een Brzo-bedrijf. Tijdens een Brzo-inspectie controleert de omgevingsdienst of een bedrijf zich houdt aan de regels van het Brzo. Het Brzo maakt

[82] BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland.
[83] RIE-4-inrichtingen zijn vaak IPPC-inrichtingen. Andere provinciale IPPC-inrichtingen worden door een ander team gecontroleerd volgens een eigen risicoanalyse.
[84] Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen, p. 15; hoog-of laagdrempelig heeft betrekking op de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stoffen. Zie website Seveso: https://seveso.nl/seveso-inrichting/, benaderd op 5 augustus 2024.
[85] Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 8.
[86] Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.
[87] Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.
[88] Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.
[89] Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de ODG op 22 augustus 2024.
[90] Grote delen van de informatie in dit kader komt van de website van Brzo+: https://brzoplus.nl/aanpak/inspectiepraktijk/, benaderd op 5 augustus 2024. Zie ook Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer.
[91] https://seveso.nl/seveso-inrichting/, benaderd op 1 oktober 2024.

onderscheid tussen routinematige en niet-routinematige inspecties. Deze spreken redelijk voor zich: de routinematige inspecties zijn vooraf in het inspectieprogramma ingeplande inspecties en de niet-routinematige inspecties zijn niet vooraf gepland. Die laatste hebben in veel gevallen betrekking op ad-hoc situaties van slecht of niet-naleven, een incident of ongeval. Overtredingen vereisen in degelijke gevallen onderzoek om erop toe te zien dat de wetgeving wordt nageleefd en de eventuele onveilige situatie wordt opgeheven.

Het Brzo onderscheidt drie categorieën van overtredingen, gerangschikt van zwaar en middelzwaar naar licht:

- Categorie 1: zwaar: Er is sprake van een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval. Er is dus een ernstig gevaar voor de werknemers en/of de directe omgeving van het bedrijf.
- Categorie 2: middelzwaar: Er is geen sprake van onmiddellijke dreiging voor de veiligheid van werknemers en/of de directe omgeving. Wel is vastgesteld dat het bedrijf onvoldoende maatregelen heeft getroffen.
- Categorie 3: licht: Er is sprake van zeer geringe dreiging voor de veiligheid van werknemers of de directe omgeving. Het betreffen lichtere tekortkomingen, waarvoor een lichtere sanctie met een redelijke hersteltermijn wordt opgelegd.

Bij een Wabo-controle controleert de inspecteur of het bedrijf voldoet aan de voorwaarden uit onder meer het Activiteitenbesluit, waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is. Verder kijkt de inspecteur naar bijvoorbeeld de vergunningen die zijn verleend in kader van de Wabo of emmissievereisten zoals verankerd in de Wet milieubeheer. De Wabo-controle heeft meer betrekking op de impact van een bedrijf op zijn omgeving dan de veiligheid bij het bedrijf zelf.[92]

In de praktijk loopt een energietoezichthouder tijdens een energiecontrole mee met de Brzo-toezichthouder. De ODG kijkt onder meer naar het energiegebruik en of de inrichting de energiebesparings- en informatieplicht naleeft. De nadruk ligt nog op het inrichten van een handhavingsproces voor structureel energietoezicht bij majeure risicobedrijven.[93] In aanloop naar de verplichting van de energiebesparingsplicht en informatieplicht voor majeure risicobedrijven actualiseerde de ODG vergunningen van bedrijven om een grondslag te creëren waarop de ODG kon gaan handhaven.[94] De ODG zal in 2024 meer naar de administratieve aspecten kijken, zoals energiebesparingsrapporten. Bedoeling is om dan in de toekomst meer handhavend op te treden.[95]

De provincie Fryslân heeft sinds 2023 KPI's voor het energietoezicht, die ook betrekking hebben op de taken die de ODG uitvoert bij Friese majeure risicobedrijven. Dit zijn de volgende:

- Percentage van de integrale milieucontroles waarin het voldoen aan energiebesparende maatregelen wordt meegenomen;
- Aantal projecten in het uitvoeringsprogramma dat dient ter bevordering van energiebesparing, duurzame energie, afvalreductie of circulariteit;
- Percentage bedrijven dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing van het totaalaantal bedrijven waarvan bekend is dat het zich bij RVO moet melden.[96]

[92] Zie ook bijvoorbeeld Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer.
[93] Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.
[94] Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen.
[95] Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.
[96] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Fryslân. Ecorys

De provincies Groningen en Drenthe formuleerden geen kritische prestatie-indicatoren (KPI's) specifiek voor energietoezicht bij majeure risicobedrijven in hun provincies.[97]

4.3 Effectiviteit energietoezicht bij majeure risicobedrijven

Om de effectiviteit van de beleidsuitvoering goed in kaart te brengen gebruiken we een beoordelingskader. Het beoordelingskader is afkomstig uit de Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (in het bijzonder hoofdstuk 7). Conform het beoordelingskader gaan we in de volgende paragrafen in op de beschikbare middelen voor het energietoezicht bij majeure risicobedrijven, de uitgevoerde activiteiten en de bereikte prestaties en effecten. Bijlage 3 bevat een uitgebreide beschrijving van het door ons gehanteerde beoordelingskader.

4.3.1 Middelen

De afgelopen jaren had de ODG € 3,3 miljoen (in 2019) tot bijna € 6,7 miljoen (in 2024) aan middelen beschikbaar voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Die middelen kwamen van de drie Noordelijke provincies (zie tabel 3).[98] De benodigde middelen groeide omdat het aantal majeure risicobedrijven in de Noordelijke provincies toenam (tabel 4).

Tabel 3: deelnemersbijdrage per provincie per jaar (bronnen: relevante (ontwerp)begrotingen en jaarstukken ODG)

Deelnemersbijdrage (in duizenden euro's)	2019	2020[99]	2021	2022	2023	2024
Provincie Drenthe	559	?	829	905	849	1.037
Provincie Fryslân	671	?	1.085	1.045	1.207	1.127
Provincie Groningen	2.149	?	3.343	3.716	3.452	4.552
Totaal	**3.379**	**4.016**	**5.256[100]**	**5.666**	**5.508**	**6.696**

Tabel 4: aantal majeure risicobedrijven per provincie per jaar (bronnen: relevante (ontwerp)begrotingen en jaarstukken ODG, cijfers Fryslân zijn aangepast na ambtelijk hoor en wederhoor)

Aantal majeure risicobedrijven	2019[101]	2020[102]	2021[103]	2022	2023	2024
Provincie Drenthe	?	?	?	13	15	17
Provincie Fryslân	?	?	?	16	15	15
Provincie Groningen	?	?	?	53	60	67
Totaal	**?**	**62**	**72**	**82**	**90**	**99**

[97] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Groningen. Ecorys; Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Drenthe. Ecorys.
[98] Dus exclusief Rijksmiddelen via de VUE en SPUK THE.
[99] Geen nadere info in jaarstukken 2020.
[100] Totaal is niet gelijk aan de som van de afzonderlijke bijdragen vanwege afrondingsverschillen.
[101] Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2019.
[102] Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2020.
[103] Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2021.

4.3.2 Activiteiten en prestaties

In de jaren 2020-2023 voerde de ODG bij majeure risicobedrijven met name administratieve controles uit door middel van de controle op vergunningsvoorschriften. Zoals paragraaf 1.1 beschrijft, moeten alle majeure risicobedrijven sinds 1 juli 2023 voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De ODG geeft aan dat hij in het eerste kwartaal van 2024 de nadruk legt op de handhaving van de informatieplicht en daarna het energietoezicht gaat starten bij EU ETS-bedrijven, aangezien die tot 1 juli 2023 waren uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. In heel Noord-Nederland gaat dit om 39 bedrijven. Vanwege de complexiteit van deze bedrijven zullen waarschijnlijk niet alle inrichtingen in 2024 worden gecontroleerd.[104]

Onderstaand overzicht toont per provincie hoeveel majeure risicobedrijven de ODG in 2023 controleerde in het kader van het energietoezicht.

Tabel 5: aantal majeure risicobedrijven en aantal energiecontroles per provincie in 2023[105]

	Aantal energiecontroles	**Aantal majeure risicobedrijven**
Drenthe	5	15
Fryslân	4	15
Groningen	10	60

Provincie Drenthe

In Drenthe is bij twee van de inrichtingen een energierapport beoordeeld op aanvraag van de Brzo-toezichthouder. Bij de andere inrichtingen is er een advies gegeven aan de afdeling vergunningverlening als onderdeel van de aanvraag van een revisievergunning.[106]

Provincie Fryslân

In Fryslân is bij twee bedrijven een energierapport beoordeeld op aanvraag van de Brzo-toezichthouder. Bij de andere inrichtingen is er een advies gegeven aan de afdeling vergunningverlening als onderdeel van de aanvraag van een (revisie)vergunning.[107]

Provincie Groningen

In Groningen is bij vijf bedrijven een energierapport beoordeeld op aanvraag van de Brzo-toezichthouder. Bij drie inrichtingen is er een advies gegeven aan de afdeling vergunningverlening als onderdeel van de aanvraag van een (revisie)vergunning. Bij de overige twee inrichtingen constateerde de ODG geen tekortkomingen.[108]

4.3.3 Effecten

De ODG heeft vooralsnog geen structureel zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij majeure risicobedrijven.

---

[104] Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen, p. 9.
[105] Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.
[106] Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.
[107] Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.
[108] Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

4.4 Samenvattende bevindingen

- De drie Noordelijke provincies hebben energietoezichtstaken bij majeure risicobedrijven allen bij de ODG belegd. Medewerkers die voorheen Brzo-taken verrichtten bij de FUMO, zijn tegenwoordig in dienst bij de ODG, die van de OD Drenthe waren tot 1 januari 2024 gedetacheerd. Het energietoezicht bij provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin de inrichting is gevestigd.
- Energietoezicht bij majeure risicobedrijven en provinciale IPPC-inrichtingen is onderdeel van de Wabo-controle. De ODG bezoekt de majeure risicobedrijven jaarlijks danwel minimaal een keer per drie jaar.
- In de praktijk is het aantal controles lager, gezien de personele capaciteit nog niet op niveau is.
- De afgelopen jaren had de ODG € 3,3 miljoen (in 2019) tot ruim € 6,4 miljoen (in 2024) aan middelen beschikbaar voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. De benodigde middelen namen toe, onder andere doordat het aantal majeure risicobedrijven in de Noordelijke provincies groeide.
- Gedurende de onderzoeksperiode voerde de ODG nauwelijks energietoezicht uit bij majeure risicobedrijven. Een belangrijke reden daarvoor was dat veel majeure risicobedrijven tot 1 juli 2023 nog niet energiebesparingsplichtig waren.
- De ODG heeft vooralsnog geen structureel zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij majeure risicobedrijven.

5. Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht door de OD Drenthe

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het uitgevoerde reguliere energietoezicht door de OD Drenthe en de effectiviteit daarvan. Bij de analyse van de effectiviteit kijken we naar de middelen waarover de OD Drenthe beschikt, de activiteiten die hij daarmee bekostigt en de prestaties en effecten die de OD Drenthe daarmee realiseert.

Een deel van de informatie ter beantwoording van de deelvragen komt uit het landelijke DoeMee-onderzoek van de VvR. Wij baseren de informatie in dit hoofdstuk echter grotendeels op andere informatie dan het DoeMee-onderzoek. Het bleek dat de informatie uit de factsheets niet zorgvuldig was gevalideerd.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvragen 1 en 4:

1. Hoe geven de omgevingsdiensten het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht vorm bij de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die zij in beeld hebben?
4. Wat leveren de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het kader van de energiebesparingsplicht op en in hoeverre monitoren omgevingsdiensten of het energieverbruik van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk afneemt?

5.2 Werkwijze en prioritering regulier energietoezicht

De OD Drenthe houdt toezicht op de uitvoering van de energiebesparingsplicht door aangekondigde specifieke energiecontroles uit te voeren op basis van de informatieplicht met daaraan gekoppeld de erkende maatregelenlijst (EML). Dit is een lijst energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Wanneer de OD Drenthe overtredingen constateert, schaalt hij die in overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Afhankelijk van die inschaling maakt de OD Drenthe een keuze voor een interventie. Dit kan bijvoorbeeld zijn een waarschuwingsbrief (met een hersteltermijn), een

vooraankondiging last onder dwangsom (met een hersteltermijn) of het inzetten van strafrecht (proces-verbaal). Voor een te controleren bedrijf kan ook een EED-verplichting gelden. De maatregelen als gevolg van de EED-verplichting toetst de OD Drenthe tijdens een energiecontrole. Bij een energiecontrole toetst de dienst alleen op energie. Energie kan ook bij een milieucontrole aan bod komen, maar is dan een bijzaak. Wel noteren de milieutoezichthouders het elektriciteits- en gasverbruik van het gecontroleerde bedrijf.[109]

De OD Drenthe stelt jaarlijks een werkprogramma op dat ingaat op de voorgenomen VTH-taken bij bedrijven en instellingen die hij in portefeuille heeft. Energietoezicht is voor de provincie sinds 2023 opgenomen in deze werkprogramma's. De OD Drenthe verantwoordt de resultaten van de werkprogramma's in zijn jaarverslagen. De OD Drenthe bepaalt op basis van een risicoanalyse welke gemeentelijke bedrijven hij bezoekt voor een controle. Die analyse komt onder meer tot stand door de rubricering die RVO bijhoudt op basis van de ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht.[110] De rubricering bij RVO geschiedt aan de hand van codes die een rangschikking van laag tot hoge prioriteit bij toezicht aangeven. Concreet betekent een hoge prioriteit bij toezicht dat het bedrijf of de instelling in de rapportage voor minstens één erkende maatregel de antwoordoptie '(Nog) niet uitgevoerd' invulde.[111] Verder neemt de OD Drenthe andere onderwerpen in ogenschouw bij die risicoanalyse, zoals eventuele incidenten bij een bedrijf of instelling, of wanneer de OD Drenthe van provincie of gemeente signalen ontvangt over een bedrijf of instelling. Dit laatste gebeurt niet in het kader van energietoezicht, maar bijvoorbeeld wel bij milieutoezicht. [112] Tot slot neemt de OD Drenthe het bij de informatieplicht opgegeven energieverbruik van het bedrijf of de instelling in kwestie mee in zijn risicoanalyse.[113]

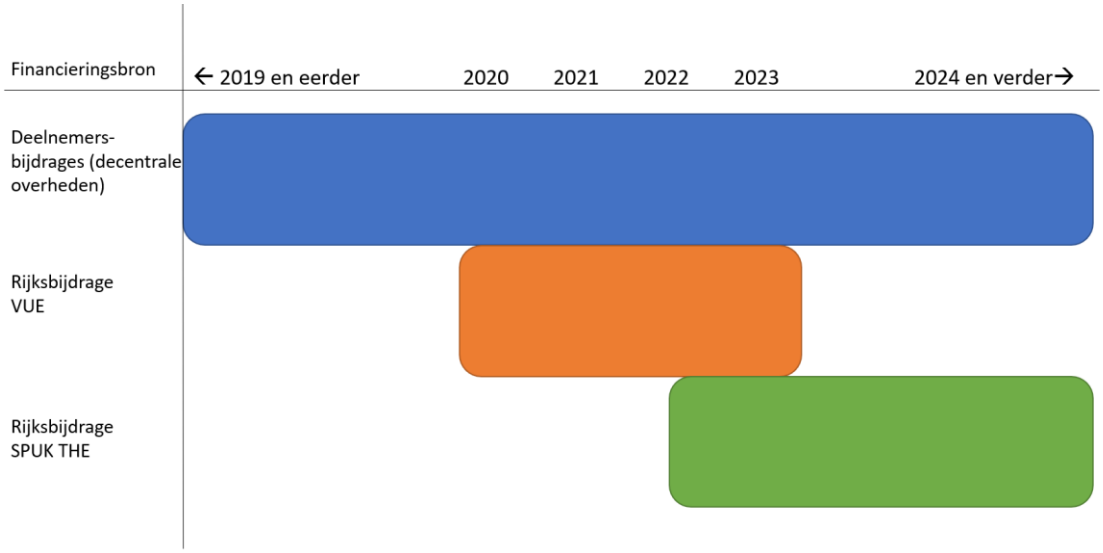
5.3 Effectiviteit energietoezicht

Om de effectiviteit van de beleidsuitvoering goed in kaart te brengen, gebruiken we een beoordelingskader. Het beoordelingskader is afkomstig uit de Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (in het bijzonder hoofdstuk 7). Conform het beoordelingskader gaan we in de volgende paragrafen in op de beschikbare middelen voor het energietoezicht, de uitgevoerde activiteiten en de bereikte prestaties en effecten. Bijlage 3 bevat een uitgebreide beschrijving van het door ons gehanteerde beoordelingskader.

[109] Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe; Gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe en medewerkers van de OD Drenthe op 15 juli 2024.
[110] Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe; Gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe en medewerkers van de OD Drenthe op 15 juli 2024.
[111] https://www.rvo.nl/onderwerpen/toelichting-rubriceringscode-informatieplicht, benaderd op 1 oktober 2024.
[112] Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe en medewerkers van de OD Drenthe op 15 juli 2024 en de ambtelijke reactie van de OD Drenthe d.d. 28 november 2024.
[113] Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe en provincie Drenthe.

5.3.1 Middelen

Vanaf 2020 stelt het Rijk middelen beschikbaar voor de uitvoering van het energietoezicht door regionale omgevingsdiensten door middel van verschillende regelingen. De eerste regeling is de 'regeling versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE)' waarmee bevoegde gezagen in de periode 2020-2023 extra menskracht/adviseurs konden inhuren. Alle deelnemende overheden maakten gebruik van deze regeling. De extern ingehuurde adviseurs werden ingezet om energietoezicht uit te voeren.[114] De tweede regeling betreft een speciale uitkering toezicht en handhaving energiebesparingsplicht (SPUK THE). De SPUK THE stelt als voorwaarde dat externe inhuur of detachering niet mag. Voor de jaren 2022-2026 stelt het Rijk € 56 miljoen beschikbaar voor de uitbreiding van de capaciteit voor energietoezicht bij omgevingsdiensten. De OD Drenthe ontvangt daar € 1,5 miljoen van.[115] Deze Rijksmiddelen zijn aanvullend op de bijdragen van de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten. Figuur 3 toont deze drie financieringsbronnen en voor welke jaren deze van toepassing zijn.



Figuur 3: schematische weergave financieringsbronnen per jaar voor energietoezicht

De OD Drenthe maakt in de begrotingen en jaarstukken geen apart onderscheid in energietoezicht; in de praktijk valt het energietoezicht onder het milieutoezicht.[116] In de jaarprogramma's en jaarrapportages van de OD Drenthe staat wel hoeveel uren de dienst inzet(te) voor energietoezicht. Dit splitst de OD Drenthe niet uit naar gemeenten en het is niet duidelijk hoeveel van deze uren gefinancierd worden door de deelnemers respectievelijk het Rijk. Het is daardoor niet inzichtelijk hoeveel middelen de OD Drenthe per deelnemer ontvangt voor sec het energietoezicht. In de specifieke deelnemersrapportages die elke deelnemer jaarlijks van de OD Drenthe ontvangt staat wel aangegeven hoeveel uren de OD Drenthe inzette voor energietoezicht en hoeveel controles hij uitvoerde voor het energietoezicht namens de betreffende deelnemer.

[114] https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/, geraadpleegd op 4 juli 2024.
[115] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet provincie Drenthe. Ecorys.
[116] Gebaseerd op OD Drenthe. Jaarstukken 2019-2023 en begroting 2024.

Het AB van de OD Drenthe besloot eind 2021 om de uitvoering van het energietoezicht meer nadruk te geven. Dit deed hij via een groeimodel. In het jaarprogramma 2022 begrootte de OD Drenthe 4.685 uur op voor energietoezicht, in het jaarprogramma van 2023 7.000 uur en jaarprogramma van 2024 8.400. [117] Uit de realisatiecijfers van 2022 en 2023 blijkt dat respectievelijk 2.447 en 6.596 uur aan het energietoezicht werd besteed. Mede door krapte op de arbeidsmarkt was dat minder dan het oorspronkelijk ingeschatte aantal uren.[118] Het werkelijke aantal uur voor 2024 is nog niet bekend.

5.3.2 Activiteiten en prestaties

In het kader van het energietoezicht maakt de OD Drenthe een onderscheid in de volgende activiteiten:

Kader VIII: Activiteiten OD Drenthe 2022-2024[119]

- Advies energie: het beoordelen van een energiebesparingsonderzoek dat door een bedrijf is ingediend bij het bevoegd gezag. Dit producttype gebruikt de OD Drenthe ook voor het geven van advies aan bedrijven, interne advisering aan juristen of vergunningverleners en/of opdrachtgevers in het kader van energiebesparing.
- Documentopslag: opslaan van documenten in het zaaksysteem van de OD Drenthe.
- Gevelcontrole: inventarisatie bij bedrijf of instelling waar mogelijk milieubelastende activiteiten worden uitgevoerd die niet bij de OD Drenthe bekend zijn.
- Handhavingsbesluit: een handhavingsbesluit is een besluit dat er daadwerkelijk een handhavingsinstrument wordt ingezet om een of meerdere overtredingen op te laten heffen. Dit is een vervolg op een vooraankondiging om bestuursrecht in te zetten, bijvoorbeeld een last onder dwangsom.
- Hercontrole: wanneer tijdens een controle bij een milieulocatie overtredingen, met een milieu-impact die nihil of gering is (score 1 en 2 op de y-as van de LHSO), volgt er een waarschuwingsbrief met een hersteltermijn. Na het verstrijken van de hersteltermijn voert de toezichthouder een controle uit, die hercontrole wordt genoemd.
- Hercontrole juridisch: een hercontrole met juridische gevolgen.
- Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden: dit product gebruikt de OD Drenthe onder andere voor het overleggen van de stukken waaruit blijkt dat de milieulocatie heeft voldaan aan de informatieplicht energiebesparing. Hier kunnen overigens ook andere gegevens en bescheiden aan zijn gekoppeld, zoals het keuringscertificaat van een vloeistofdichte vloer, het rapport van een bodemonderzoek etc.
- Last onder dwangsom: bestuursrechtelijke handhaving als tijdens een controle bij een milieulocatie overtredingen worden geconstateerd met aanzienlijke of onomkeerbare milieuschade (score 3 en 4 op de y-as van de LHSO), of als tijdens de hercontrole dat eerder geconstateerde overtredingen niet zijn opgeheven. Andere mogelijke interventies zijn; bestuursdwang, intrekken van de vergunning en/of het sluiten van de milieulocatie.
- Project: zaken die voortkomen uit een project, maar niet passen binnen de kentallen van de Drentse Maat. Voorbeeld hiervan is het toezicht op Label C bij kantoorpaden. Hiervoor heeft de OD Drenthe geen specifiek product.
- Toezicht Energie: controle die bij een milieulocatie wordt uitgevoerd en zich hoofdzakelijk richt op het voldaan aan de informatieplicht energie en het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

[117] OD Drenthe. Vergadering AB RUD Drenthe. 20 december 2021, Toelichting energietoezicht. OD Drenthe; Ambtelijke reactie OD Drenthe.
[118] OD Drenthe. (2023). Jaarverslag en jaarrekening 2022. OD Drenthe en OD Drenthe. (2024). Jaarverslag en jaarrekening 2023. OD Drenthe.
[119] Gebaseerd op de ambtelijke reactie, d.d. 28 november 2024, en de daar bijbehorende Exceldocumenten, d.d. 16 december 2024 van de Omgevingsdienst Drenthe.

- Toezicht gepland: een controle bij een milieulocatie die wordt uitgevoerd op basis van programmatisch toezicht.
- Toezicht niet gepland: een controle bij een milieulocatie of in het vrij veld die ad hoc wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal van een ketenpartner, zoals een waterschap, NVWA of ILT.

In de volgende subparagrafen gaan we in op de uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde prestaties van het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht bij bedrijven waar de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe het bevoegd gezag voor zijn (met uitzondering van de majeure risicobedrijven). Daarna zoomen we in op respectievelijk de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe. Kader IX bevat een nadere uitleg over de gehanteerde cijfers.

Kader IX: toelichting op gehanteerde cijfers

In het kader van ambtelijk hoor en wederhoor ontvingen wij van de OD Drenthe veel aanvullende informatie over uitgevoerde activiteiten en bereikte prestaties en effecten. Dat komt doordat de dienst vanaf september 2024 werkt(e) aan een intern dashboard met gegevens over het energietoezicht. Dit dashboard bevat belangrijke gegevens waarmee de OD Drenthe terug kan kijken op het door de dienst uitgevoerde energietoezicht vanaf 2022. Voor die tijd gebruikte de OD Drenthe een ander tijdschrijfsysteem waardoor het niet mogelijk was om op zaaknummer tijd te schrijven, maar alleen op product. Gevolg was dat het aantal uren per product wel inzichtelijk is maar dat niet duidelijk is om wat voor type toezicht het gaat (milieutoezicht of energietoezicht). Het dashboard combineert gegevens uit onder andere het interne tijdschrijfsysteem en het zaaksysteem van de dienst. Het dashboard bevat informatie over onder meer aantal uren, aantal activiteiten (waaronder controles), aantal geconstateerde overtredingen, welke daarvan zijn opgeheven en concrete energiebesparing die wordt gerealiseerd als het gecontroleerde bedrijf alle overtredingen wegwerkt. Het dashboard maakt het bovendien mogelijk om te filteren op periode en bevoegd gezag. Deze gegevens kan de OD Drenthe betrekken bij het jaarverslag / -verantwoording aan opdrachtgevers; de dienst zal die gegevens dan wel eerst verifiëren. Wij ontvingen op 16 december 2024 de achterliggende data bij dit dashboard en presenteren in dit hoofdstuk de voor dit onderzoek relevante informatie. Het dashboard is intussen operationeel. De OD Drenthe werkt aan de verdere verbetering ervan.[120]

We presenteren de informatie steeds met behulp van twee tabellen. De eerste tabel gaat over de door de OD Drenthe uitgevoerde toezichtsactiviteiten, de tweede gaat over de aantallen geconstateerde overtredingen en de daarmee gepaard gaande energiebesparing (mits het gecontroleerde bedrijf de overtreding(en) wegwerkt). Bij het goed kunnen interpreteren en duiden van deze gegevens zijn enkele aandachtspunten van belang:

- De eerste twee tabellen gaan over het gehele werkgebied van de OD Drenthe.
- Vervolgens zoomen we in op het door de OD Drenthe uitgevoerde toezicht namens a) provincie Drenthe, b) gemeente Aa en Hunze, c) gemeente Emmen en d) gemeente Midden-Drenthe.
- Omdat toezichthouders in het zaaksysteem tot nu toe niet altijd een datum van controle opgaven, kan de informatie over aantallen overtredingen niet op betrouwbare wijze worden uitgesplitst naar jaartal. We geven de informatie daarom weer voor de gehele periode 2022 tot en met 16 december 2024. Dit betekent automatisch dat de gerealiseerde energiebesparing en CO_2-reductie (mits het bedrijf de overtreding(en) wegwerkt) ook niet naar jaartal kan worden uitgesplitst.[121]

[120] Gebaseerd op de Exceldocumenten 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', 'TVT berekeningen EML met CO2 emisiefactor' van de Omgevingsdienst Drenthe, e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024, een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 22 januari 2025.

[121] Het alternatief is om alleen de controles en de daarmee gepaard gaande energiebesparing en CO2-reductie te gebruiken. Nadeel daarvan is dat die gegevens voor controles die niet zijn gekoppeld aan een jaartal buiten beschouwing blijven.

- Zoals hierboven weergegeven, is de onderliggende aanname bij de data over gerealiseerde energiebesparing en CO_2-reductie dat deze cijfers de situatie beschrijven waarbij *alle geconstateerde overtredingen zijn weggewerkt*, en dat andere relevante zaken voor het energieverbruik (bijvoorbeeld meer of minder productie) gelijk blijven. Uiteindelijk resulteert het uitgevoerde toezicht er toe dat het gecontroleerde bedrijf de overtredingen wegwerkt, maar daar kan, afhankelijk van het noodzakelijke handhavingstraject, wel tijd overheen gaan. De cijfers baseert de OD Drenthe op de eigen applicatie Digitale Checklisten (DC) en het bestand "TVT berekeningen EML met CO_2 emisiefactor.xlsx". DC gebruiken toezichthouders om hun bevindingen tijdens hun werk te constateren en te verantwoorden. Het bestand "TVT berekeningen EML met CO_2 emisiefactor.xlsx" bevat gegevens over hoeveel gas en/of elektriciteit per maatregel en eenheid wordt bespaard. Die kengetallen zijn afkomstig van RVO.[122]
- De bij het vorige punt genoemde bronnen bevatten per maatregel uit de EML hoeveel kubieke meter gas of kilowattuur elektriciteit het bedrijf met de toepassing *per eenheid* ervan bespaart. Om goed zicht te krijgen op de totale besparing is het dan van belang dat de toezichthouder vastlegt hoeveel eenheden het bedrijf moet doorvoeren (hieronder volgt een verduidelijkend voorbeeld). Dit gebeurt nu nog niet, waardoor de cijfers over de gerealiseerde besparing in de tabellen een *minimale* besparing betreffen, namelijk uitgaande van één exemplaar/eenheid van de maatregel. Uitgaande van de situatie dat alle overtredingen zijn weggewerkt, zal de gerealiseerde energiebesparing en CO_2-reductie hoger uitvallen dan de tabel weergeeft.[123]

Met betrekking tot het laatste punt volgt hier een verduidelijkend voorbeeld. Een maatregel uit de EML luidt als volgt: "Vervang in bestaande kozijnen en ramen in de zwembadruimte het enkelglas door HR++ glas." De Digitale Checklisten en het bestand "TVT berekeningen EML met CO_2 emisiefactor.xlsx" bevatten informatie over de omvang van de energiebesparing en CO_2-reductie bij het vervangen van enkelglas in *één raam/kozijn* door HR++ glas. Voor een compleet beeld van de totale besparing dient de controleur vast te leggen van hoeveel ramen/kozijnen het glas vervangen moet worden door HR++ glas.

OD Drenthe

Tabel 6 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder bevoegd gezag van de provincie en alle Drentse gemeenten.[124] Hieruit blijkt dat het energietoezicht vanaf 2023 een flinke impuls kreeg, mede dankzij aanvullende middelen van de deelnemers (middels het eerdergenoemde groeimodel) de beschikbaarheid van Rijksmiddelen.

Tabel 6: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) OD Drenthe

	2022	2023	2024[125]	Nog niet afgerond[126]	Totaal
Advies energie	-	2	25	12	39
Documentopslag	-	35	2	-	37
Gevelcontrole	-	1	1	8	10
Handhavingsbesluit	-	-	2	22	24
Hercontrole	6	107	181	175	469

[122] Zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml (benaderd op 22 januari 2025.
[123] Gebaseerd op de Exceldocumenten 'Zaken (aantallen) (peildatum 16-12-2024), 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', 'TVT berekeningen EML met CO2 emisiefactor' van de Omgevingsdienst Drenthe, e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[124] Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.
[125] Tot 16 december 2024.
[126] Het betreffen activiteiten die op het moment dat wij de gegevens verzamelden nog niet afgerond waren. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn, zoals bij een hercontrole de duur van een hersteltermijn, een geplande controle die nog moet worden verdeeld over de toezichthouders of dat er nog aanvullende gegevens moeten worden ontvangen van het bedrijf.

Hercontrole juridisch	-	18	14	11	43
Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	1	1
Last onder dwangsom	1	22	11	2	36
Project	-	-	1	-	1
Toezicht Energie	-	344	366	113	823
Toezicht gepland	97	55	9	9	170
Toezicht ongepland	10	8	4	6	28

Tabel 7 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daaraan verbonden besparing. Gedurende de periode 2022-2024 constateerde de OD Drenthe 2.203 overtredingen waarvan 2.061 leidden tot een jaarlijkse besparing in energieverbruik, mits de gecontroleerde bedrijven de overtredingen wegwerk(t)en. [127]

Tabel 7: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024[128]
Aantal geconstateerde overtredingen	2.203 (2.061)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m^3/jaar)	1.422.127
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	1.980.984
Minimale gerealiseerde CO_2-reductie (ton/jaar)	4.091

Provincie Drenthe

In 2019 gaf de provincie Drenthe opdracht aan de OD Drenthe voor het uitvoeren van energietoezicht bij bedrijven die onder bevoegd gezag van de provincie vielen, door te handhaven op de voorschriften op het gebied van energiebesparing in de vergunning. De omgevingsvergunningen bleken echter niet toereikend om energiebesparing af te dwingen. [129] Vanaf 2023 gaf de provincie Drenthe opnieuw opdracht voor energietoezicht. De provincie verstrekte in 2023 en 2024 jaarlijks 500 extra uren aan energietoezicht. In 2023 was het de bedoeling om omgevingsvergunningen te actualiseren met energievoorschriften, zodat daar op gehandhaafd kon worden. Maar in de loop van 2023 bleek dat overbodig te zijn waardoor nauwelijks uren op dit project werden ingezet.[130]

Tabel 9 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de provincie.[131] Hieruit blijkt dat vanaf 2024 meer toezichtsactiviteiten plaatsvonden. Dit heeft te maken met het feit dat provinciale bedrijven vanaf 1 juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vielen (zie ook hoofdstuk 2.2). Volgens de OD Drenthe zijn 33 provinciale bedrijven en instellingen

[127] Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[128] Tot 16 december 2024.
[129] OD Drenthe. (2020). Rapportage energietoezicht provinciale bedrijven, 30 december 2020. OD Drenthe; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.
[130] Gebaseerd op de aanvullende ambtelijke reactie op een herziene versie van hoofdstuk 5, d.d. 17 januari 2025.
[131] Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

verplicht om aan de informatieplicht te voldoen.[132] Vóór 1 juli 2023 vond energietoezicht alleen plaats binnen het reguliere toezicht door te handhaven op energiegerelateerde vergunningvoorschriften.

Tabel 8: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens provincie Drenthe

	2022	2023	2024[133]	Totaal
Advies energie	-	-	2	2
Documentopslag	-	1	-	1
Gevelcontrole	-	-	-	-
Handhavingsbesluit	-	-	-	-
Hercontrole	-	-	1 (nog niet afgerond)	1
Hercontrole juridisch	-	-	-	-
Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	1 (nog niet afgerond)	1
Last onder dwangsom	-	-	-	-
Project	-	-	1	1
Toezicht Energie	-	-	2	2
Toezicht gepland	-	-	-	-
Toezicht ongepland	-	-	-	-

Tabel 10 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daaraan verbonden besparing. Alle geconstateerde overtredingen betroffen het niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Die overtredingen zijn niet te vertalen naar een besparing in energieverbruik en/of CO_2-uitstoot.[134]

Tabel 9:gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024[135]
Aantal geconstateerde overtredingen	4 (0)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m^3/jaar)	-
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	-
Minimale gerealiseerde CO_2-reductie (ton/jaar)	-

Gemeente Aa en Hunze

Tabel 11 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de gemeente.[136]

[132] OD Drenthe. (2024). Jaarverslag en jaarrekening 2023. OD Drenthe, p. 11.
[133] Tot 16 december 2024.
[134] Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[135] Tot 16 december 2024.
[136] Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

Tabel 10: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens gemeente Aa en Hunze

	2022	2023	2024[137]	Nog niet afgerond [138]	Totaal
Advies energie	-	-	-	-	-
Documentopslag	-	1	1	-	2
Gevelcontrole	-	-	-	-	-
Handhavingsbesluit	-	-	-	-	-
Hercontrole	-	9	6	8	23
Hercontrole juridisch	-	1	-	-	1
Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	-	1	-	1	2
Project	-	-	-	-	-
Toezicht Energie	-	14	23	7	44
Toezicht gepland	9	1	1	2	13
Toezicht ongepland	-	-	-	-	-

Tabel 12 toont informatie over het aantal door de OD Drenthe geconstateerde overtredingen bij bedrijven waar Aa en Hunze bevoegd gezag voor is. In totaal constateerde de OD Drenthe 117 overtredingen, waarvan 106 leiden tot een energiebesparing (mits weggewerkt).[139]

Tabel 11: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024[140]
Aantal geconstateerde overtredingen	117 (106)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m^3/jaar)	89.008
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	74.948
Minimale gerealiseerde CO_2-reductie (ton/jaar)	230

Gemeente Emmen

De gemeente Emmen gaf in 2018 en in 2020 aan de OD Drenthe specifieke opdrachten in het kader van de energiebesparingsplicht. In 2018 was het doel het opzetten van een digitaal bestand van midden- en grootverbruikers en het uitvoeren van enkele energiecontroles. Hoeveel uren daarmee gemoeid waren is niet bekend.[141] Het project in 2020 had tot doel om energietoezicht in de gemeente Emmen een impuls te geven. De totale omvang van dit project bedroeg 630 uur.[142]

[137] Tot 16 december 2024.
[138] Het betreffen activiteiten die op het moment dat wij de gegevens verzamelden nog niet afgerond waren. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn, zoals bij een hercontrole de duur van een hersteltermijn, een geplande controle die nog moet worden verdeeld over de toezichthouders of dat er nog aanvullende gegevens moeten worden ontvangen van het bedrijf.
[139] Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[140] Tot 16 december 2024.
[141] OD Drenthe. (2018). Rapportage Energietoezicht op de naleving van de wettelijke energiebesparingsverplichtingen bij bedrijven en instellingen, 17 december 2018. OD Drenthe.
[142] OD Drenthe. (2020). Plan van aanpak Energietoezicht 2020 gemeente Emmen. OD Drenthe.

Tabel 13 toont de door de OD Drenthe uitgevoerde activiteiten in de jaren 2022-2024.[143]

Tabel 12: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens gemeente Emmen

	2022	2023	2024[144]	Nog niet afgerond [145]	Totaal
Advies energie	-	-	2	5	7
Documentopslag	-	10	1	-	11
Gevelcontrole	-	-	1	3	4
Handhavingsbesluit	-	-	-	4	4
Hercontrole	-	24	42	35	101
Hercontrole juridisch	-	5	6	1	12
Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	1	4	6	-	11
Project	-	-	-	-	-
Toezicht Energie	-	75	52	22	149
Toezicht gepland	14	7	-	1	22
Toezicht ongepland	1	4	1	1	7

Tabel 14 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daarmee verbonden besparing. Gedurende de periode 2022-2024 constateerde de OD Drenthe 418 overtredingen waarvan 404 leidden tot een jaarlijkse besparing in energieverbruik, mits de gecontroleerde bedrijven de overtredingen wegwerk(t)en.[146]

Tabel 13:gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024[147]
Aantal geconstateerde overtredingen	418 (404)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m^3/jaar)	226.193
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	397.898
Minimale gerealiseerde CO_2-reductie (ton/jaar)	695

Gemeente Midden-Drenthe

De VTH-jaarverslagen van de gemeente Midden-Drenthe van 2019 en 2020 bevatten geen informatie over de activiteiten die de OD Drenthe namens de gemeente uitvoerde en de prestaties

[143] Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.
[144] Tot 16 december 2024.
[145] Het betreffen activiteiten die op het moment dat wij de gegevens verzamelden nog niet afgerond waren. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn, zoals bij een hercontrole de duur van een hersteltermijn, een geplande controle die nog moet worden verdeeld over de toezichthouders of dat er nog aanvullende gegevens moeten worden ontvangen van het bedrijf.
[146] Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[147] Tot 16 december 2024.

die hij realiseerde. In het verslag over 2021 staat dat de OD Drenthe vijf controles uitvoerde in de gemeente.[148] Aanvullend daarop toont tabel 15 de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de gemeente voor de jaren 2022-2024.[149]

Tabel 14: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens gemeente Midden-Drenthe

	2022	2023	2024[150]	Nog niet afgerond	Totaal
Advies energie	-	-	2	1	3
Documentopslag	-	3	-	-	3
Gevelcontrole	-	-	-	-	
Handhavingsbesluit	-	-	-	-	
Hercontrole	1	2	10	13	26
Hercontrole juridisch	-	1	1	-	2
Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	-	1	1	-	2
Project	-	-	-	-	-
Toezicht Energie	-	26	23	7	56
Toezicht gepland	5	2	1	-	8
Toezicht ongepland	-	1	-	-	1

Tabel 16 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daarmee verbonden besparing. Gedurende de periode 2022-2024 constateerde de OD Drenthe 157 overtredingen waarvan 133 leidden tot een jaarlijkse besparing in energieverbruik, mits de gecontroleerde bedrijven de overtredingen wegwerk(t)en. [151]

Tabel 15:gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024[152]
Aantal geconstateerde overtredingen	157 (133)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m^3/jaar)	26.046
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	132.456
Minimale gerealiseerde CO_2-reductie (ton/jaar)	126

5.3.3 Effecten

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, heeft de OD Drenthe indicatief zicht op de gerealiseerde energiebesparing en daarmee gepaard gaande CO_2-reductie. Tabel 17 zet die cijfers voor de

[148] Gebaseerd op de jaarverslagen VTH 2019, 2020 en 2021 van de gemeente Midden-Drenthe.
[149] Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.
[150] Tot 16 december 2024.
[151] Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[152] Tot 16 december 2024.

periode 2022 tot en met 16 december 2024 op een rij. Dit betreft een minimum jaarlijkse besparing/reductie, onder de voorwaarde dat alle geconstateerde overtredingen door het gecontroleerde bedrijf worden weggewerkt (zie kader IX).[153] De omgevingsdienst heeft daarmee geen volledig zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen.

Tabel 16: inschatting totale energiebesparing en CO_2-reductie

	OD Drenthe totale werkgebied	**Bevoegd gezag: provincie**	**Bevoegd gezag Aa en Hunze**	**Bevoegd gezag Emmen**	**Bevoegd gezag Midden-Drenthe**
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m^3/jaar)	1.422.127	-	89.008	226.193	26.046
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	1.980.984	-	74.948	397.898	132.456
Minimale gerealiseerde CO_2-reductie (ton/jaar)	4.091	-	230	695	126

Er zijn geen afspraken tussen omgevingsdienst en provincie over monitoring en verantwoording in het kader van de energiebesparings- en informatieplicht. Dit betekent niet dat de OD Drenthe geen verantwoording aflegt. Verantwoording vindt plaats op het thema energie, maar niet specifiek op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht.[154]

5.4 Samenvattende bevindingen

- De OD Drenthe voert specifieke energiecontroles uit op basis van de informatieplicht met daaraan gekoppeld de EML. De OD Drenthe maakt een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht.
- De OD Drenthe maakt in de begrotingen en jaarstukken geen apart onderscheid in energietoezicht. Het is daardoor niet inzichtelijk hoeveel middelen de OD Drenthe van zijn deelnemers ontvangt voor sec het energietoezicht.
- Naast deelnemersbijdragen maakte het Rijk vanaf 2020 ook middelen beschikbaar om het energietoezicht van een impuls te voorzien.
- In het kader van het energietoezicht houdt de OD Drenthe bij hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Is daar sprake van, dan schaalt de OD Drenthe die in overeenkomstig de LHSO.
- De OD Drenthe heeft zicht op de minimaal gerealiseerde energiebesparing , aangenomen dat het gecontroleerde bedrijf alle opgelegde energiebesparende maatregelen doorvoert.

[153] Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe, exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.
[154] Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet provincie Drenthe. Ecorys.

6. Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen

6.1 Inleiding

Wij lieten een enquête uitzetten onder bedrijven en instellingen die bij de omgevingsdienst bekend zijn in het kader van de energiebesparingsplicht. We wilden onderzoeken in hoeverre bedrijven en instellingen daadwerkelijk maatregelen namen, welke maatregelen dit betrof en in hoeverre ze bij het nemen van maatregelen drempels ervoeren. Bijlage 3 toont de enquêtevragen.

We hebben de resultaten van de enquête op het niveau van het gehele werkgebied van de OD Drenthe geanalyseerd. Aanvankelijk was het de bedoeling dat we een uitsplitsing naar gemeente (Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe) en provincie zouden maken. Het aantal respondenten was daarvoor helaas te klein (zie ook paragraaf 1.4).

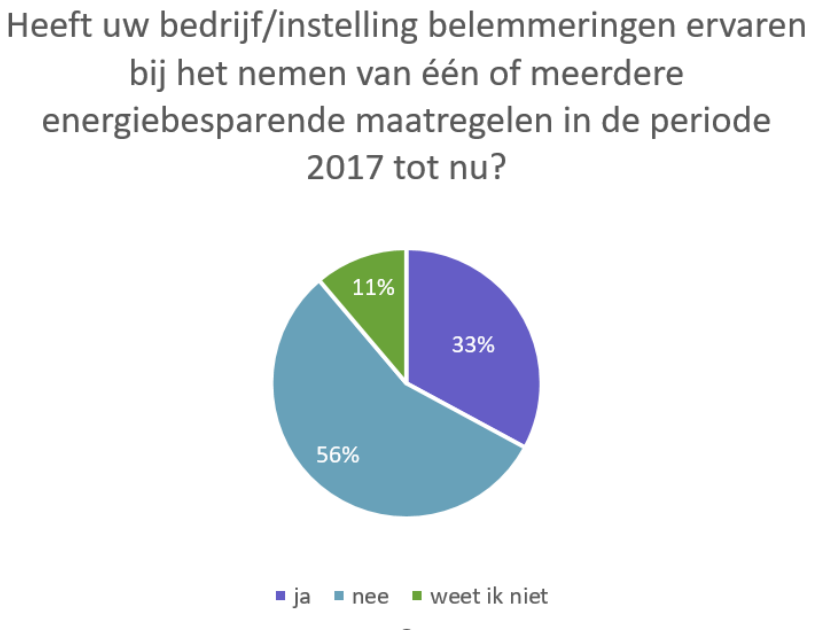
Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvraag 3: In hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe en in hoeverre ervaren zij daarbij drempels?

6.2 Enquêteresultaten

In totaal vulden 157 Drentse bedrijven en instellingen de enquête in. Dit is een respons van […] procent. Op basis van dat percentage kunnen we maar beperkt duidelijke conclusies trekken. Wel geeft de enquête een indicatief beeld over enkele belangrijke zaken. Bijlage 5 toont de gestelde enquêtevragen.

Van de 157 respondenten gaven 152 aan dat zij tussen 2017 en 2024 minimaal één energiebesparende maatregel hadden getroffen.

6.2.1 Drempels bij het treffen van energiebesparende maatregelen

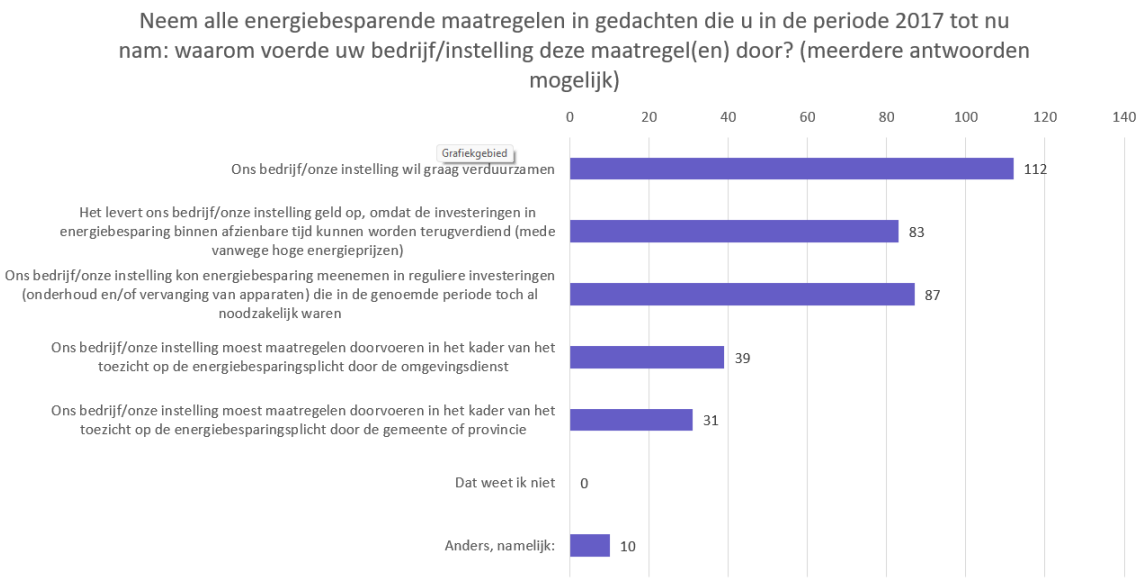


Figuur 4: belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=152)

Van de hierboven genoemde 152 bedrijven en instellingen, ervoer iets meer dan de helft geen belemmeringen bij het nemen van één of meerdere energiebesparende maatregelen (zie figuur 4). Een derde ervoer daarentegen wel belemmeringen. Als we kijken naar wat voor belemmeringen dit waren, viel op dat bedrijven en instellingen tegen de afhankelijkheid van bijvoorbeeld leveranciers en installateurs aanliepen en moeite hadden om de eigen financiering van energiebesparende maatregelen rond te krijgen. Bij de categorie 'anders' noemden respondenten relatief vaak netcongestie als belemmering (13 van de 25, n=50; zie figuur 5).

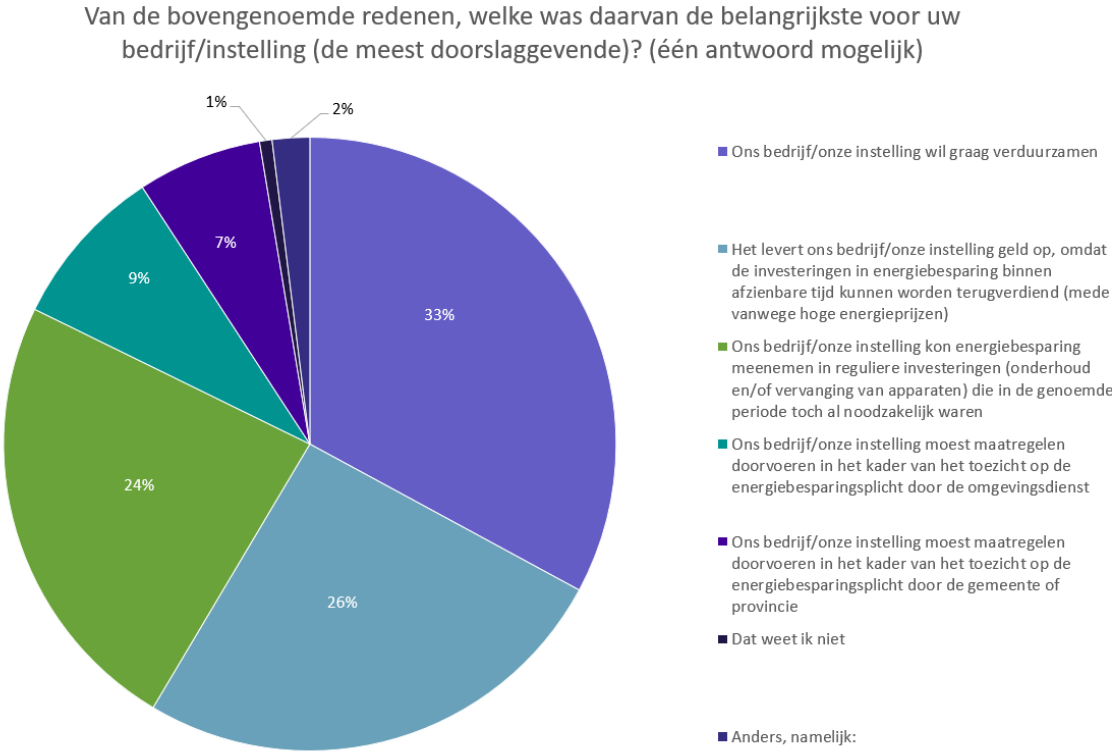


Figuur 5: wat voor belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=50)



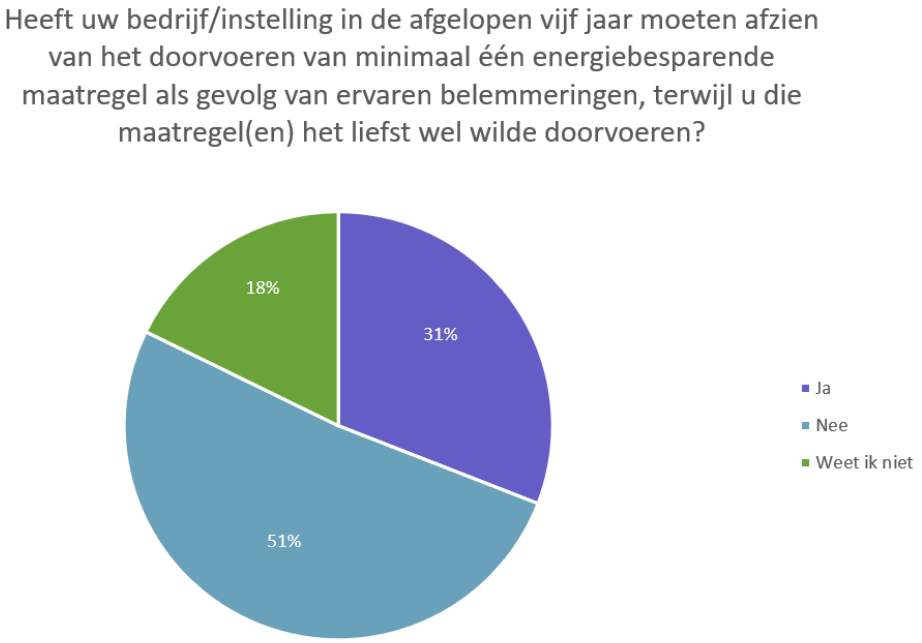
Figuur 6: redenen om energiebesparende maatregelen te treffen (n=152)

Verduurzaming van het bedrijf of de instelling, geldbesparing en energiebesparing meenemen bij het vervangen van apparaten of onderhoud waren voor respondenten de meest genoemde drijfveren om energiebesparende maatregelen te treffen (figuur 6). Dit waren ook de doorslaggevende redenen voor de meeste bedrijven (figuur 7).



Figuur 7: doorslaggevende redenen voor treffen energiebesparende maatregelen (n=152)

70 respondenten noemden het energietoezicht van de omgevingsdienst of gemeente/provincie/rijk als één van de redenen (figuur 6). Gevraagd naar de belangrijkste reden, kwam dat in 23 van de gevallen (15 procent) terug (figuur 7).



Figuur 8: niet kunnen treffen energiebesparende maatregelen (n=152)

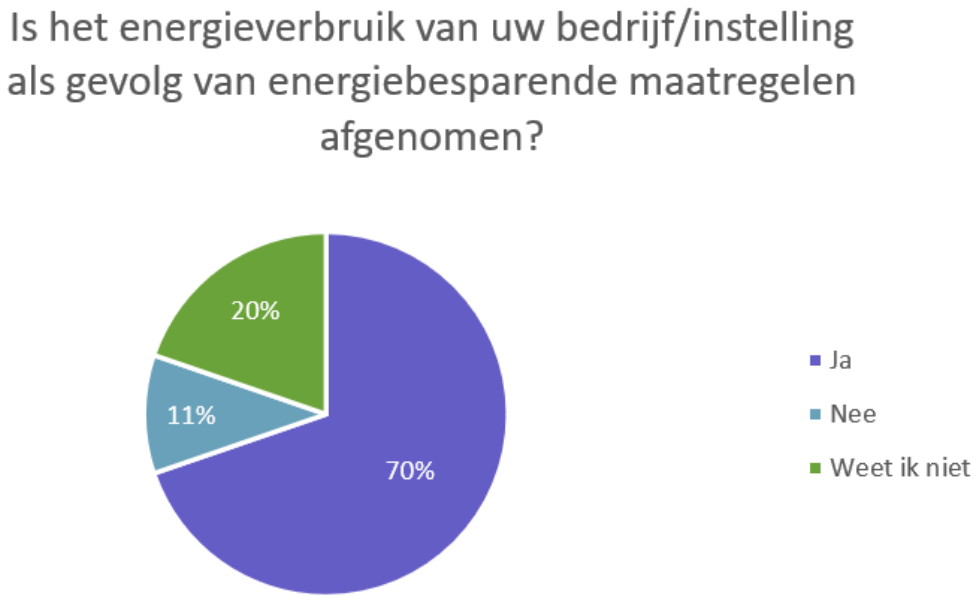
De meeste bedrijven en instellingen konden alle geplande energiebesparende maatregelen doorvoeren. Ongeveer een derde heeft dat niet kunnen doen (47 bedrijven/instellingen; figuur 8). Zij kregen de financiering niet goed rond of vonden de terugverdientijd van de maatregel(en) te lang (figuur 9). Onder de categorie 'anders' werd netcongestie als belangrijkste reden genoemd (5 van de 16).



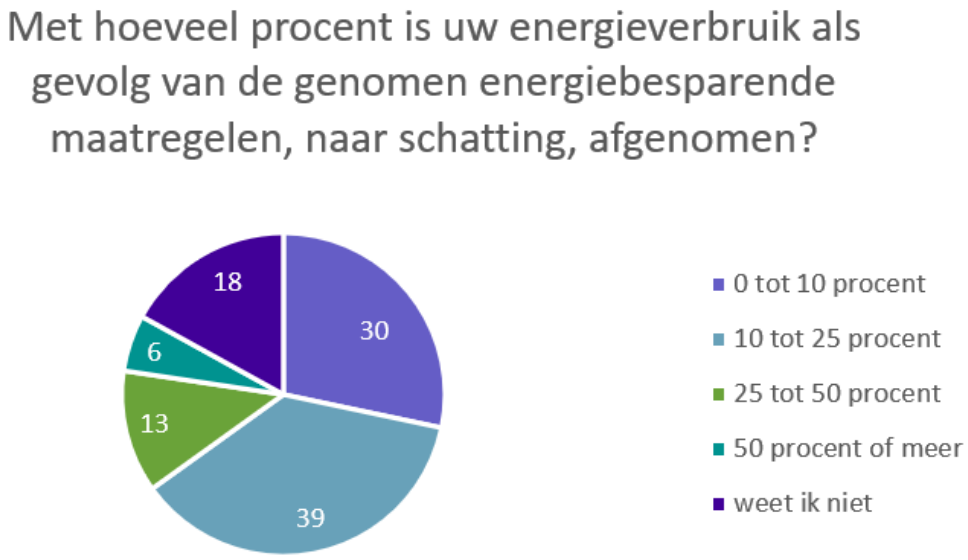
Figuur 9: belemmering om die energiebesparende maatregelen door te voeren (n=47)

6.2.2 Effect van de energiebesparende maatregelen

We vroegen de respondenten ook in hoeverre zij dachten dat de maatregelen leidden tot energiebesparing. Een grote meerderheid gaf aan dat het energieverbruik afnam (figuur 10). Het ging in de meeste gevallen naar schatting om 10 tot 25 procent energiebesparing, soms om 25 tot 50 procent en in sommige gevallen om schattingen van meer dan 50 procent (figuur 11).



Figuur 10: energiebesparende maatregelen en afname energieverbruik (n=152)



Figuur 11: energiebesparing in procenten (n=106)

Het aantal bedrijven en instellingen dat aangaf geen afname in het energieverbruik te zien, is te klein om een eenduidig beeld te schetsen (n=16). Twee punten die meerdere keren naar voren kwamen, waren:

1. vergroting van de productie waardoor het energieverbruik als geheel toenam;
2. elektrificatie (apparaten die door gas worden aangedreven vervangen door elektrisch aangedreven apparaten) waardoor de betreffende bedrijven/instellingen netto meer energie gebruikten. Die energie wekken zij dan vaak wel op met eigen zonnepanelen.

6.3 Samenvattende bevindingen

- Bijna alle bedrijven die de enquête invulden gaven aan energiebesparende maatregelen te hebben getroffen. Ruim de helft daarvan ondervond geen belemmeringen bij het doorvoeren van deze maatregelen.
- Ongeveer een derde van de bedrijven en instellingen ervoer wel belemmeringen. De meest genoemde waren de afhankelijkheid van derden (zoals installateurs) en gebrek aan eigen middelen. Ook netcongestie werd genoemd als drempel.
- Drijfveren om energiebesparende maatregelen toe te passen zijn verduurzaming, geldbesparing en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud. Soms noemden respondenten het energietoezicht door gemeente/provincie/omgevingsdienst als belangrijkste drijfveer (23 van de 152).
- Ongeveer een derde van de bedrijven en instellingen heeft wel eens moeten afzien van één of meerdere maatregelen die zij eigenlijk wel wilden doorvoeren. Hier werden geldgebrek en een te lange terugverdientijd genoemd als oorzaken.
- Van de respondenten die aangaven energiebesparende maatregelen te hebben getroffen schatten de meesten in daarmee 10 tot 25 procent energiebesparing te hebben gerealiseerd.

7. Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek

7.1 Inleiding

Zoals we in hoofdstuk 1 al beschreven, organiseert de Vereniging van Rekenkamers (VvR) jaarlijks een DoeMee-onderzoek waar rekenkamers aan kunnen deelnemen. Het onderzoek van 2024 richtte zich specifiek op de vraag welke inspanningen gemeenten en provincies leveren bij het toezicht op en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht en wat hiervan de resultaten zijn. Het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is hier complementair aan en toegespitst op de drie Noordelijke provincies en een aantal gemeenten. Hoewel niet onderdeel van de vraagstelling, gaan we in dit hoofdstuk in op de belangrijkste resultaten van het landelijke DoeMee-onderzoek en vergelijken we die met de resultaten uit dit aanvullende onderzoek.

Eerst volgt een korte beschrijving van de resultaten van het DoeMee-onderzoek. Daarna komt een vergelijking aan bod.[155]

7.2 Resultaten DoeMee-onderzoek[156]

Het DoeMee-onderzoek besloeg de volgende onderwerpen:
Inzicht bij gemeenten en provincies in:

- de manier waarop zij energietoezicht hebben opgenomen in de begroting;
- de manier waarop zij sturen op energietoezicht door de omgevingsdienst;
- in hoeverre zij zelf energietoezicht uitvoeren.

[155] De tekst in paragraaf 7.2 is volledig gebaseerd op Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing. Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers. Ecorys.
[156] Informatie in deze paragraaf over de Drentse deelnemers die wij hebben onderzocht wijkt af van de informatie in hoofdstuk 5 in het rapport van Drenthe. Wij baseren ons eigen aanvullende onderzoek deels op andere informatie dan het DoeMee-onderzoek wanneer het gaat om informatie over activiteiten, prestaties en effecten. Ook kregen wij van de OD Drenthe extra informatie over de opdrachtverlening aan de omgevingsdienst van de deelnemers, die niet overeenkomt met de informatie in de factsheets van het DoeMee-onderzoek. Het bleek dat de informatie in de factsheets op de genoemde punten niet zorgvuldig was gevalideerd. In de tabellen in deze paragraaf staat informatie gebaseerd op het DoeMee-onderzoek en niet op hoofdstuk 5 van het Drentse rapport.

Inzicht bij omgevingsdiensten in:

- de mate waarin zij zicht hebben op bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht en informatieplicht vallen;
- de mate waarin zij zicht hebben op bedrijven en instellingen die zich niet aan die verplichtingen houden;
- de manier waarop zij handhaven op de uitvoering van de verplichtingen en de resultaten van deze handhavingspraktijk.

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht, in het bijzonder:

- afspraken tussen gemeenten en provincies met de omgevingsdiensten over monitoring van het energietoezicht;
- kwaliteit van deze monitoringsinformatie, zowel van omgevingsdienst aan overheid als van colleges aan volksvertegenwoordigingen.

De volgende drie alinea's tonen de belangrijkste resultaten van het DoeMee-onderzoek.

Opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten en sturing

De meeste gemeenten en provincies formuleerden een opdracht aan de omgevingsdienst. 77 procent van de gemeenten die meededen aan het DoeMee-onderzoek en 83 procent (10 van de 12) van de provincies hebben energietoezicht opgenomen in de begroting. 70 procent van de gemeenten heeft een opdracht richting de omgevingsdienst geformuleerd met betrekking tot energietoezicht, bij provincies zijn dit 10 van de 12. Door middel van periodieke voortgangsrapportages geven gemeenten (80 procent) en provincies (11 van de 12) aan sturing te geven aan energietoezicht.

De meeste provincies en gemeenten hebben de uitvoering van het energietoezicht aan de omgevingsdienst overgedragen. Twee provincies geven aan zelf energietoezicht uit te voeren. Bij gemeenten was dit ongeveer een kwart (26 procent).

Tussen 2019 – 2023 is een intensivering van het energietoezicht te zien, al gaat het om beperkte aantallen in verhouding tot het aantal bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dat zijn er naar schatting rond de 100.000.[157] Die intensivering heeft te maken met een aantal regelingen van het Rijk, zoals de VUE en recenter, de SPUK-THE. Ook provinciale regelingen hebben gemeenten gestimuleerd werk te maken van het energietoezicht. Kanttekening in het DoeMee-onderzoek is dat deze bijdragen tijdelijk zijn en het daarom nog niet zeker is of die bijdragen op langere termijn gaan zorgen voor een structureler energietoezicht.

[157] Algemene Rekenkamer. (2024). Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 6; https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers, benaderd op 5 september 2024.

Tabel 17: landelijk aantal gecontroleerde bedrijven op jaarbasis tussen 2019 en 2023

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal gecontroleerde bedrijven (n=110)	1.520	2.781	3.052	2.485	6.790

Inzicht bij omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten gaven allemaal aan dat ze (gedeeltelijk) zicht hebben op bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. De eigen informatieverzameling en gegevens van RVO zijn hier de belangrijkste bronnen voor. Omdat omgevingsdiensten momenteel geen inzicht hebben in het energieverbruik van bedrijven en instellingen, blijft een groep bedrijven en instellingen buiten bereik van de omgevingsdiensten. Alle omgevingsdiensten prioriteren de te controleren bedrijven en instellingen. Dit heeft te maken met het budget dat de bevoegde gezagen beschikbaar stellen voor toezicht en handhaving. De prioritering wordt meestal bepaald door de rubricering van RVO op basis van de informatieplicht.

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht

Grofweg twee derde van de gemeenten heeft afspraken met de omgevingsdienst over de monitoring en verantwoording van het uitgevoerde energietoezicht. De helft van die gemeenten heeft KPI's aan de omgevingsdienst opgedragen. De kwaliteit van de rapportages laat volgens gemeenten te wensen over: 38 procent van de gemeenten geeft aan dat de rapportages kwalitatief goed zijn. Bij 39 procent van de gemeenten bevatten de rapportages volgens de gemeenten niet of niet voldoende adequate informatie. Ingeval van provincies geven 6 aan dat de rapportages adequate informatie bevatten.

7.3 Vergelijking DoeMee-onderzoek en aanvullend onderzoek

Opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten en sturing

Tabel 18: resultaten eigen onderzoek over opdrachtverlening

	Opdracht EBP aan OD	Eigen energietoezicht	Budget EBP in begroting	Sturing op taken OD
Aa en Hunze	Onbekend*	Nee	Onbekend	Nee
Emmen	Nee	Nee	Ja	Nee
Midden-Drenthe	Ja	Onbekend**	Ja	Ja
De Fryske Marren	Ja	Nee	Ja	Ja
Leeuwarden	Ja	Ja	Ja	Ja
Het Hogeland	Nee	Nee	Onbekend	Nee
Midden-Groningen	Ja	Nee	Ja	Ja
Westerkwartier	Ja	Nee	Ja	Ja
Drenthe	Nee	Nee	Nee	Ja
Fryslân	Ja	Nee	Ja	Ja
Groningen	Ja	Nee	Ja	Ja

NRK-onderzoek	Ja: 63% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 13% gemeenten Ja: 0/3 provincies	Ja: 75% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 63% gemeenten Ja: Alle provincies
Landelijk	Ja: 70% gemeenten Ja: 10/12 provincies	26% gemeenten 2/10 provincies	77% gemeenten 10/12 provincies	80% gemeenten 11/12 provincies

* Desgevraagd gaf de gemeente Aa en Hunze aan een opdracht te hebben verleend aan de OD Drenthe voor het energietoezicht in de gemeente.

** Uit de ambtelijke reactie bleek dat de gemeente Midden-Drenthe zelf geen energietoezicht uitvoert.

Vijf gemeenten en twee provincies formuleerden een opdracht aan de omgevingsdienst. Eén provincie en twee gemeenten deden dit niet. Van één gemeente was volgens het DoeMee-onderzoek onbekend of zij dat deed. De provincie Drenthe heeft voor 2023 geen opdracht aan de OD Drenthe gegeven aangezien provinciale bedrijven tot juli 2023 buiten de energiebesparingsplicht vielen. Sturing op de taken van de OD Drenthe deed zij naar eigen zeggen al wel. Voor 2023 en 2024 heeft de provincie Drenthe 500 uur extra opgenomen voor het thema energie maar niet op opdrachtniveau.

In geen provincie of gemeente is een separaat budget voor energietoezicht. Eén provincie heeft in de onderzoeksperiode geen budget voor energietoezicht in de begroting opgenomen, de andere provincies en zes van de acht gemeenten hebben dit onder een overkoepelend budget voor de omgevingsdienst gedaan. Twee gemeenten geven aan dat het niet bekend is hoe de begroting tot stand komt en onder welke noemer zij de omgevingsdienst bekostigen.

Vijf van de acht gemeenten en alle drie de provincies geven aan te sturen op het energietoezicht. De meesten doen dit door middel van periodiek overleg. Eén gemeente doet dit door middel van haar duurzaamheidsbeleid (De Fryske Marren).

Inzicht bij omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten gaven allemaal aan dat ze (gedeeltelijk) zicht hebben op bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit verschilt niet met het landelijke beeld. De eigen informatieverzameling en gegevens van RVO zijn de belangrijkste bronnen voor dit zicht.

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht

Tabel 19: Verantwoording en monitoring uitgevoerde energietoezicht

	Verantwoordingsafspraken	KPI's aan OD	Rapportages adequaat?
Aa en Hunze	Nee	Nee	Onbekend
Emmen	Ja	Nee	Nee
Midden-Drenthe	Ja	Nee	Deels
De Fryske Marren	Ja	Nee	Deels
Leeuwarden	Ja	Nee	Deels
Het Hogeland	Ja	Nee	Ja
Midden-Groningen	Ja	Nee	Deels

Westerkwartier	Ja	Nee	Ja
Drenthe	Nee	Nee	Nee
Fryslân	Ja	Ja	Ja
Groningen	Ja	Nee	Ja
Totaal	Ja: 88% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 0% gemeenten Ja: 1/3 provincies	Ja: 25% gemeenten Deels: 50% gemeenten Ja: 2/3 provincies
Landelijk	Ja: 61% gemeenten Ja: 8/12 provincies	Ja: 46% gemeenten Ja: 5/12 provincies	Ja: 38% gemeenten Deels: 30% gemeenten Ja: 6/12 provincies Deels: 2/12 provincies

Zeven van de acht gemeenten en twee van de drie provincies hebben afspraken met de omgevingsdienst over de verantwoording over het gevoerde energietoezicht. Eén provincie (Fryslân) heeft KPI's aan de omgevingsdienst opgedragen. Te zien is dat landelijk gezien meer gemeenten en provincies KPI's aan omgevingsdiensten opdragen dan de in het Noorden onderzochte gemeenten en provincies.

Twee van de acht gemeenten en twee van de drie provincies geven aan dat de verantwoordingsinformatie adequaat is. De helft van de onderzochte gemeenten geeft aan dat de informatie over de uitgevoerde taken adequaat is, maar dat informatie over de resultaten van het energietoezicht ontbreekt.

7.4 Samenvattende bevindingen

Er zijn weinig verschillen tussen de manier waarop Noordelijke overheden de opdrachtverlening aan en bekostiging van de omgevingsdiensten vormgeven vergeleken met het landelijk gemiddelde. De Noordelijke gemeenten sturen iets minder op de taken van de omgevingsdienst: 63 procent van de gemeenten ten opzichte van 80 procent landelijk. Hetzelfde geldt voor de verantwoording van het gevoerde energietoezicht. Het grootste verschil tussen Noordelijk en landelijk daarin is dat de Noordelijke overheden minder vaak KPI's aan omgevingsdiensten opdragen. Van de onderzochte gemeenten en provincies doet alleen de provincie Fryslân dit, terwijl landelijk vijf van de twaalf provincies dat doen en 46 procent van de gemeenten. Omgevingsdiensten gaven allemaal aan dat ze (gedeeltelijk) zicht hebben op bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit verschilt niet wezenlijk met het landelijke beeld.

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken

- Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer
- BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Drenthe. Ecorys.
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Fryslân. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Groningen. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Aa en Hunze. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Midden-Drenthe. Ecorys
- Gemeente Aa en Hunze. (2024). Duurzaamheidsvisie “Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!”. Gemeente Aa en Hunze.
- Gemeente Emmen en OD Drenthe, Mandaatbesluit milieutaken directeur RUD Drenthe, 29 december 2023.
- Gemeente Midden-Drenthe. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019. Gemeente Midden-Drenthe.
- Gemeente Midden-Drenthe. (2020). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2021). Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2022). Uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving 2023. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2022). VTH-Beleidsplan 2023-2026. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2022). VTH-jaarverslag gemeente Midden-Drenthe. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2024). Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2024. Gemeente Midden-Drenthe
- Jaarprogramma’s van 2019-2023 van de OD Drenthe.

- Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020
- Jaarverslagen van 2020-2023 van de OD Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer, 2016, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving
- Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving
- OD Drenthe. (2018). Jaarprogramma VTH 2019. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2021). Jaarverslag en jaarrekening 2020. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2022). Jaarverslag en jaarrekening 2021. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2023). Begroting 2024. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2023). Jaarprogramma VTH 2024. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2023). Jaarverslag en jaarrekening 2022. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2024) Bijlage jaarverslag 2023 gemeente Aa & Hunze. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2024). Jaarverslag en jaarrekening 2023. OD Drenthe
- OD Drenthe. (December 2024). Excelbestand Overtredingen (peildatum 16 december 2024). OD Drenthe
- OD Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). OD Drenthe
- Omgevingsdienst Groningen, 2020, Begroting 2021
- Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen
- Provincie Drenthe en OD Drenthe. (2023). Mandaatbesluit (milieu)taken directeur RUD Drenthe. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe en ODG. (2014). Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen-Provincie Drenthe. Provincie Drenthe en ODG
- Provincie Drenthe. (2020). Energietransitie-agenda 2020-2023. Provincie Drenthe
- U&H-strategie RUD Drenthe 2023-2027
- VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR
- Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer

Websites

- Brzo+: https://brzoplus.nl/aanpak/inspectiepraktijk/
- Seveso: https://seveso.nl/wat-is-seveso-bedrijf/
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: https://www.rvo.nl/
- Informatiepunt Leefomgeving: https://www.iplo.nl/

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Beleidsadviseur Milieu Provincie Drenthe
Coördinator, adviseur/toezichthouder energie Omgevingsdienst Drenthe
Informatieanalist Omgevingsdienst Drenthe
Projectleider Energietransitie Industrie Provincie Drenthe
Regisseur branche Energietoezicht Omgevingsdienst Drenthe
Toezichthouder Milieu & Energie Omgevingsdienst Drenthe

Bijlage 2: Onderzoeksfasen

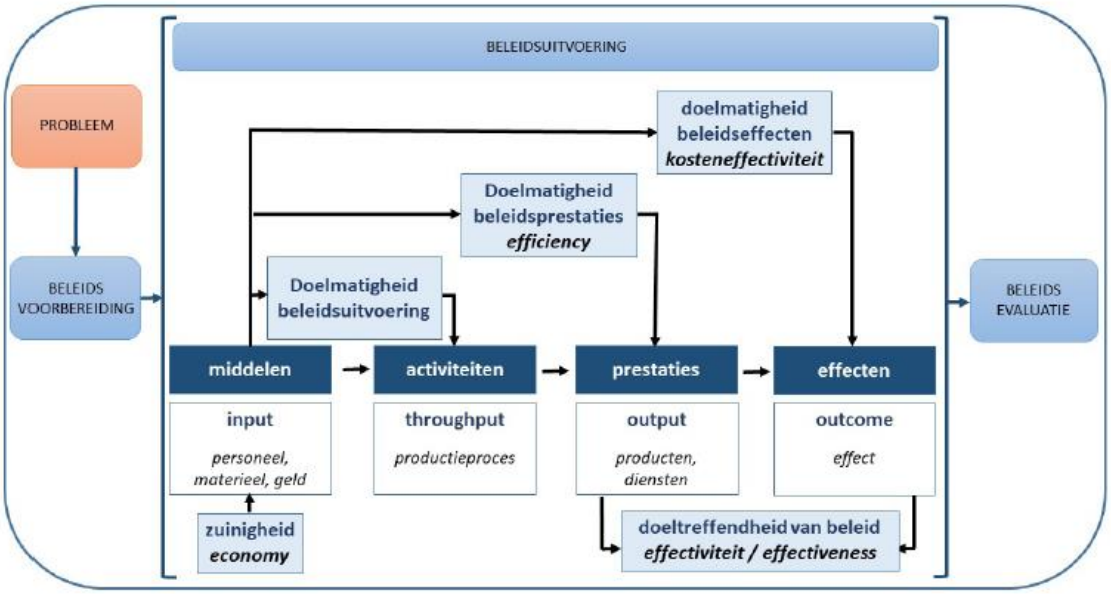
Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons, onder 'Werkwijze').

S

Fase	Activiteit
Onderzoeksopzet	De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen. Resultaat: onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen.
Uitvoering: Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten.
	De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit.
	De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK.
	Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op feitelijke correctheid (de provincie krijgt vijf weken om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.
Uitvoering: Analyse en beoordeling	Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het eindrapport. Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.
Afronding Bestuurlijke reactie	Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. NB. Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen.
	Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport.
Nawoord Openbaarmaking	Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS. NB. Dat betekent dus, dat alle voorgaande stappen vertrouwelijk zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.

Bijlage 3: Beoordelingskader

Om de effectiviteit van de beleidsuitvoering goed in kaart te brengen gebruiken we een beoordelingskader. De Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (in het bijzonder hoofdstuk 7) biedt een voor dit onderzoek relevant en bruikbaar beoordelingskader. Onderstaand figuur toont schematisch hoe de beoordeling hiervan plaatsvindt. Relevant is dat we in dit onderzoek kijken naar de *beleidsuitvoering*, in het bijzonder van het energietoezicht *door provincies en gemeenten*. Dat is relevant, omdat er gedurende de onderzochte periode ook veel Rijksmiddelen beschikbaar zijn gesteld voor het energietoezicht. Voor een scherp zicht op de prestaties en effecten van het *provinciale en gemeentelijke* beleid is het dus noodzakelijk om onderscheid te maken tussen de bereikte prestaties en effecten als gevolg van a) de verstrekte Rijksmiddelen, en b) de verstrekte middelen door de provincies en gemeenten. Kader X legt uit welke definities wij hanteren.



Figuur 12: schematische weergave beoordelingskader beleidsuitvoering (bron: Algemene Rekenkamer 2023)

Kader X: beoordelingskader VTH-beleid

We willen graag weten hoeveel *middelen* (geld of menskracht) omgevingsdiensten beschikbaar hebben, welke *activiteiten* zij daarmee bekostigen en wat dat oplevert in termen van *prestaties* en *effecten*:

- Middelen: "Bij middelen gaat het om alle inzet die nodig is geweest om de effecten dan wel prestaties te realiseren: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-) financiële beleidsinstrumenten, zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's."[158]
- Activiteiten: hiermee bedoelen we alles wat bij een provincie of bij een derde wordt uitgevoerd om middelen te kunnen omzetten in prestaties voor het beleid. Activiteiten hebben altijd betrekking op de uitvoering (en niet de uitkomsten, dat zijn prestaties en effecten) van het beleid. Voorbeelden van activiteiten zijn het beoordelen van vergunningen, het werven en opleiden van personeel, het bezoeken van bedrijven, het opzetten van een geautomatiseerd systeem en het verzamelen van relevante beleidsinformatie.[159]
- Prestaties: hiermee bedoelen we de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.[160] In de context van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht kan het dan bijvoorbeeld gaan om het aantal uitgevoerde controles of het aantal energiebesparende maatregelen dat bedrijven doorvoerden. Soms worden er van tevoren afspraken gemaakt over de te bereiken prestaties in bijvoorbeeld jaarplannen.
- Effecten: effecten zijn de gevolgen van het overheidsbeleid die merkbaar zijn in de maatschappij.[161] In de context van dit onderzoek is een goed voorbeeld de reductie van het energieverbruik bij grootverbruikers. "Het onderzoek naar effecten is gecompliceerd, omdat het lastig is deze te kwantificeren […] en omdat vaak moeilijk is vast te stellen in hoeverre deze effecten door het beleid zijn gerealiseerd."[162] Toch is zicht op de effecten van het beleid noodzakelijk om te weten of het beleid werkt en of het niet beter is geen of ander beleid te voeren. Een interessante vraag is daarom ook in hoeverre omgevingsdiensten en bevoegde gezagen zelf informatie verzamelen over de effecten van het beleid.

[158] Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 33.
[159] Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, pp. 33-34.
[160] Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 34.
[161] Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.
[162] Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst

In dit onderzoek staan veel technische termen en afkortingen. Hieronder volgt een lijst met in dit onderzoek gebruikte afkortingen en termen gevolgd door een korte uitleg.

- Activiteitenbesluit milieubeheer: dit was een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ter ondersteuning van de Wet milieubeheer en de Waterwet. Het besluit stelde algemene regels voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen en voorheen een milieuvergunning nodig hadden. Het besluit onderscheidde drie type bedrijven, afhankelijk van de milieubelasting. Type A en B-min-bedrijven moesten voldoen aan het Activiteitenbesluit maar hoeven hun activiteiten niet meer te melden. Type B-bedrijven moesten hun activiteiten wel melden. Type C-bedrijven moesten een omgevingsvergunning aanvragen (voor het onderdeel milieu). Sinds 1 januari 2024 is het Activiteitenbesluit opgegaan in de Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Onderdeel van het Activiteitenbesluit is de energiebesparingsplicht.
- Brzo: Besluit risico zware ongevallen. Het Brzo was de Nederlandse vertaling van de Europese Seveso-richtlijn. De richtlijn heeft ten doel om zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet. Met ingang van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het Brzo in de Omgevingswet ondergebracht. Bedrijven en instellingen die vielen onder het Brzo, heten voortaan Seveso-inrichtingen.
- Brzo-inspectie: veiligheidsinspectie bij Brzo-inrichtingen. Bij hogedrempelbedrijven moet jaarlijks een inspectie wordt gehouden, bij lagedrempelbedrijven ten minste 1 keer per 3 jaar, tenzij het bevoegd gezag daar een andere keuze voor maakt.
- EED: Europese Energie-Efficiency Richtlijn. De EED-richtlijn heeft als doel om bedrijven en instellingen bewust te maken van hun energiegebruik en van de mogelijkheden om energie te besparen en te verduurzamen. Bedrijven en instellingen die meer dan 250 fte in dienst hebben en een omzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijkse balanstotaal van meer dan € 43 miljoen of bepaalde economische activiteiten verrichten, zijn verplicht om elke vier jaar een energie-audit te laten uitvoeren. Die audit heeft betrekking op welke kosteneffectieve energiebesparende maatregelen (voor gebouwen, processen en zakelijk vervoer) zij kunnen uitvoeren.
- EML: Erkende Maatregelenlijst. De EML bevat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder.
- Energiebesparingsplicht: de energiebesparingsplicht houdt in dat bedrijven en instellingen die die jaarlijks 50.000 kWh stroom of 25.000 m^3 aardgas gebruiken verplicht zijn om energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Deze

verplichting is sinds 1993 van kracht. Formeel heet de energiebesparingsplicht met het ingaan van de Omgevingswet 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'.

- Informatieplicht: bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen moeten een keer in de vier jaar bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland informatie verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. De informatieplicht ging in 2019 in voor Type A-, B-min- en B-inrichtingen. In juli 2023 werd de informatieplicht verbreed en sindsdien moesten ook Type C-inrichtingen voldoen aan de informatieplicht.
- IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control. Europese richtlijn ter preventie en bestrijding van verontreiniging. Een IPPC-inrichting is vergunningplichtig onder de IPPC-richtlijn vanwege zijn uitstoot. Voorbeelden van IPPC-inrichtingen zijn afvalverbrandings-installaties maar ook grote pluimveehouderijen.
- Onderzoeksplicht: inrichtingen met een jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m^3 gas hebben meestal te maken met de onderzoeksplicht energiebesparing. Bedrijven en instellingen onderzoeken in kader van de onderzoeksplicht energiebesparing eens in de 4 jaar welke energiebesparende maatregelen zij moeten nemen. Hierover rapporteten zij dan bij RVO. De onderzoeksplicht is niet hetzelfde als de EED-audit, al is er veel overlap. De EED-audit is breder dan de onderzoeksplicht.
- RIE-4: Richtlijn Industriële Emissie Categorie 4. Bepaalde bedrijven en instellingen hebben installaties die vallen onder de Richtlijn industriële emissies. Categorie 4 zijn installaties voor de chemische industrie. Een RIE-4-inrichting is een bedrijf of instelling met een dergelijke installatie en krijgen jaarlijks een Wabo-controle.
- Seveso: zie ook Brzo. De Seveso-richtlijn is een Europese richtlijn ten doel om zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet. De naam Seveso is afkomstig van een Italiaanse stad waar in 1972 een ontploffing plaatsvond in een chemische fabriek. Door de ontploffing kwam giftig gas vrij met veel negatieve gevolgen voor de omgeving.
- VTH: Vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor veel milieu- en omgevingstaken verzorgt de omgevingsdienst de vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De Wabo behelsde tot 1 januari 2024 de voorwaarden voor een omgevingsvergunning. Vanaf 1 januari 2024 is de Wabo opgegaan in de Omgevingswet.
- Wabo-controle: Tijdens een Wabo-controle, kijkt de inspecteur of het bedrijf voldoet aan vigerende milieuvoorschriften, bijvoorbeeld de vergunningen die zijn verleend in kader van de Wabo of emissievereisten zoals verankerd in de Wet milieubeheer. De Wabo-controle heeft meer betrekking op de impact van een bedrijf op zijn omgeving dan de veiligheid bij het bedrijf zelf. Brzo-inrichtingen krijgen zowel een Wabo-controle als een Brzo-inspectie, RIE-4-inrichtingen alleen een Wabo-controle. Onderdeel van de Wabo-controle is de energiebesparingsplicht.

Bijlage 5: Enquêtevragen

De Noordelijke Rekenkamer voert een onderzoek uit naar energiebesparing bij bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparingsplicht (het onderzoeksplan staat hier). Wij willen graag weten:

- In hoeverre uw bedrijf/instelling daadwerkelijk energiebesparende maatregelen treft en waarom (niet);
- In hoeverre u, wanneer u maatregelen treft, daarbij belemmeringen ervaart of heeft ervaren; en
- Of de genomen maatregelen resulteerden in een afname van het energieverbruik van uw bedrijf/instelling

Met energiebesparende maatregelen doelen wij op alle maatregelen die erop gericht zijn het energieverbruik te verminderen.

Het invullen van de vragenlijst duurt gemiddeld 10 à 15 minuten. Wij verwerken de gegevens anoniem. Oftewel, de ingevulde gegevens behandelen we vertrouwelijk en in de uiteindelijke rapportage zullen we nooit informatie weergeven die herleidbaar is tot individuele bedrijven.

Als u inhoudelijke vragen heeft over de vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met de Noordelijke Rekenkamer:
Sieger Veenstra
s.veenstra@noordelijkerekenkamer.nl
Telefoon 06 – 8263 4703

Als u technische vragen heeft over het invullen van de vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met Dimensus:
onderzoek@dimensus.nl
0800 – 020 20 55

Disclaimer: deze enquête is uitgezet in het kader van een onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energiebesparingsplicht. Om deze enquête mogelijk te maken, hebben wij uw e-mailadres gekregen van de omgevingsdienst waaronder uw bedrijf of instelling valt .In het licht van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) hebben wij met de FUMO, ODG en OD Drenthe afzonderlijke verwerkersovereenkomsten gesloten om de persoonsgegevens te verkrijgen en het gebruik daarvan juridisch te borgen. Wij zullen uw gegevens nooit aan derden verstrekken. De informatie die wij uit de ingevulde enquête verkrijgen, gebruiken we alleen voor ons onderzoek. Wafnneer u de enquête invult en verstuurt, gaat u akkoord met het verstrekken van die informatie.

Onderdeel 1: nemen van energiebesparende maatregelen
Onderstaande vragen gaan over het wel of niet nemen van energiebesparende maatregelen.

1. Heeft uw bedrijf/instelling in de periode 2017 tot nu minimaal één energiebesparende maatregel doorgevoerd?

A. Ja (door naar vraag 3)
B. Nee
C. Dat weet ik niet (door naar vraag 13)

2. Wat waren de belangrijkste redenen waarom uw bedrijf/instelling in de periode 2017 tot nu geen energiebesparende maatregel heeft doorgevoerd? (maximaal twee antwoorden) (door naar vraag 13)

A. Problemen met de beschikbaarheid van eigen financiële middelen.
B. Problemen met de beschikbaarheid van externe financiële middelen (bijvoorbeeld het verkrijgen van een lening).
C. Het terugverdienen van een investering in energiebesparende maatregelen zou te lang duren.
D. Het was geen prioriteit.
E. Dat zou te ingrijpend zijn geweest voor het productieproces.
F. Het is niet bekend hoe ons bedrijf energie kan besparen.
G. Anders, namelijk:
H. Dat weet ik niet

3. Heeft uw bedrijf/instelling belemmeringen ervaren bij het nemen van één of meerdere energiebesparende maatregelen in de periode 2017 tot nu?

A. Ja (door naar vraag 4)
B. Nee (door naar vraag 6)
C. Dat weet ik niet (door naar vraag 6)

4. Neem de (maximaal) vijf maatregelen in gedachten die de grootste belemmeringen opleverden: om wat voor belemmeringen ging het (meerdere antwoorden mogelijk)?

A. Ons bedrijf/onze instelling was afhankelijk van (informatie van en/of installatie van) derden (zoals leveranciers of installateurs).
B. Het was erg ingrijpend voor het productieproces.
C. Problemen met de beschikbaarheid van eigen financiële middelen.
D. Problemen met de beschikbaarheid van externe financiële middelen (bijvoorbeeld het verkrijgen van een lening)
E. Weinig specifieke kennis over energiebesparende maatregelen en/of lastig of tijdrovend om die kennis te verwerven.
F. Problemen met de benodigde vergunning(en)
G. Anders, namelijk:

Ruimte voor aanvullende toelichting:

5. (aangekruiste belemmeringen terug laten komen) Kunt u aangeven bij welke maatregelen u met deze belemmeringen te maken had? (open vraag met meerdere tekstvakken (één maatregel per tekstvak))

6. Neem alle energiebesparende maatregelen in gedachten die u in de periode 2017 tot nu nam: waarom voerde uw bedrijf/instelling deze maatregel(en) door? (meerdere antwoorden mogelijk)

A. Ons bedrijf/onze instelling wil graag verduurzamen.
B. Het levert ons bedrijf/onze instelling geld op, omdat de investeringen in energiebesparing binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend (mede vanwege hoge energieprijzen).
C. Ons bedrijf/onze instelling kon energiebesparing meenemen in reguliere investeringen (onderhoud en/of vervanging van apparaten) die in de genoemde periode toch al noodzakelijk waren.
D. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst.
E. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de gemeente of provincie.
F. Dat weet ik niet.
G. Anders, namelijk:

7. Van de bovengenoemde redenen, welke was daarvan de belangrijkste voor uw bedrijf/instelling (de meest doorslaggevende)? (één antwoord mogelijk)

A. Ons bedrijf/onze instelling wil graag verduurzamen.
B. Het levert ons bedrijf/onze instelling geld op, omdat de investeringen in energiebesparing binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend (mede vanwege hoge energieprijzen).
C. Ons bedrijf/onze instelling kon energiebesparing meenemen in reguliere investeringen (onderhoud en/of vervanging van apparaten) die in de genoemde periode toch al noodzakelijk waren.
D. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst.
E. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de gemeente of provincie.
F. Dat weet ik niet.
G. Anders, namelijk:

8. Heeft uw bedrijf/instelling in de afgelopen vijf jaar moeten afzien van het doorvoeren van minimaal één energiebesparende maatregel als gevolg van ervaren belemmeringen, terwijl u die maatregel(en) het liefst wel wilde doorvoeren?

A. Ja
B. Nee (door naar vraag 11)
C. Dat weet ik niet (door naar 11)

9. Om hoeveel energiebesparende maatregelen ging het (ongeveer)?

A. 1
B. 2
C. 3 t/m 5
D. 6 of meer
E. Dat weet ik niet

10. Wat belemmerde uw bedrijf/instelling om de maatregel(en) door te voeren? (meerdere antwoorden mogelijk)

A. Ons bedrijf/onze instelling was te afhankelijk van (informatie van en/of installatie van) derden (zoals leveranciers of installateurs).
B. Het was te ingrijpend voor het productieproces.
C. Te veel problemen met de beschikbaarheid van eigen financiële middelen om de maatregel(en) door te voeren.
D. Te veel problemen met de beschikbaarheid van externe financiële middelen (bijvoorbeeld het verkrijgen van een lening) om de maatregel(en) door te voeren.
E. Te lange terugverdientijd van de investering in de maatregel(en).
F. Te weinig specifieke kennis over de maatregel(en) en/of te lastig of tijdrovend om die kennis te verwerven.
G. Te veel problemen met de benodigde vergunning(en).
H. Anders, namelijk:
I. Dat weet ik niet

Ruimte voor aanvullende toelichting:

Onderdeel 2: energieverbruik

11. Daarnaast willen we graag het volgende weten: is het energieverbruik van uw bedrijf/instelling als gevolg van energiebesparende maatregelen afgenomen?

A. Ja (ga door naar vraag 12)
B. Nee (ga door naar vraag 13)
C. Weet ik niet (ga door naar vraag 13)

Ruimte voor aanvullende toelichting:

12. Met hoeveel procent is uw energieverbruik als gevolg van de genomen energiebesparende maatregelen, naar schatting, afgenomen?

A. 0 tot 10 procent
B. 10 tot 25 procent
C. 25 tot 50 procent
D. 50 procent of meer
E. Weet ik niet

Ruimte voor aanvullende toelichting:

Tot slot willen we u enkele achtergrondvragen stellen:

13. In welke branche is uw bedrijf/instelling actief?[163]

F. Dienstenstector

G. Industriële sector

14. Dienstensector

H. autoschade plus mobiliteit;

I. bedrijfshallen;

J. datacentra;

K. detailhandel;

L. gezondheid;

M. hotels en restaurants;

N. kantoren;

O. onderwijsinstellingen;

P. sport en recreatie;

Q. voedings- en genotmiddelenindustrie;

Industriële sector

R. basismetaalindustrie;

S. chemische en farmaceutische industrie;

T. papier- en grafische industrie;

U. metaalproducten-, machine- en transportmiddelenindustrie;

V. bouwmaterialenindustrie;

W. textiel-, kleding- en lederindustrie;

X. overige industrie en reparatie;

Y. bouwnijverheid en overig (excl. mobiele werktuigen);

Z. waterbedrijven en afvalbeheer;

AA. raffinaderijen;

BB. cokesfabrieken;

CC. winningsbedrijven.

15. Binnen welke gemeente is uw bedrijf gevestigd? (dropdown met alle gemeentenamen in Noord-Nederland: Groningen, Stadskanaal, Veendam, Achtkarspelen, Ameland, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Terschelling, Vlieland, Weststellingwerf, Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Tytsjerksteradiel, Pekela, Aa en Hunze, Borger-Odoorn, De Wolden, Noordenveld, Westerveld, Tynaarlo, Midden-Drenthe, Dantumadiel, Oldambt, Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren, Waadhoeke, Westerwolde, Midden-Groningen, Het Hogeland, Westerkwartier, Noardeast-Fryslân, Eemsdelta)

[163] Gebaseerd op de indelingen in “Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer” TNO, in opdracht van het ministerie van EZK.

16. Onder welk bevoegd gezag valt uw bedrijf/instelling?

A. Gemeente;
B. Provincie;
C. Rijk;
D. Weet ik niet.

Afsluiting:

Hartelijk dank voor uw tijd en moeite om de enquête in te vullen. Mocht u nog zaken over de enquêtevragen kwijt willen, dan kunt u dat hieronder aangeven:

Wij willen graag met enkele bedrijven en instellingen dieper ingaan op het vraagstuk van energiebesparing. Heeft u interesse om hier aan deel te nemen?

A. Ja
B. Nee

U gaf aan dat u mee wilt werken aan verdiepende gesprekken op het vraagstuk van energiebesparing. Zou u hieronder uw naam, e-mailadres en telefoonnummer in kunnen vullen?

Naam:

E-mailadres:

Telefoonnummer:

Energiebesparingsplicht, 2008-2023

Hoge ambities, onbekend resultaat

2024



Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 5

2. Over dit onderzoek | 14

2.1 Aanleiding | 14

2.2 Opzet van het onderzoek | 15

2.3 Leeswijzer | 17

3. De energiebesparingsplicht | 18

3.1 Opzet van de energiebesparingsplicht | 19

3.2 Bijsturing door ministers op toezicht | 28

4. Energiereductie door energiebesparingsplicht | 34

4.1 Modellen voor bepaling energiereductie | 34

4.2 Verwachtingen energiereductie in 2020 en 2030 | 36

4.3 Bereikte energiereductie | 38

4.4 Oorzaken achterblijvende resultaten energiebesparing | 41

5. Naleving energiebesparingsplicht | 43

5.1 Verwachting naleving energiebesparingsplicht | 43

5.2 Resultaten naleving energiebesparingsplicht | 44

5.3 Oorzaken achterblijvende resultaten naleving | 45

6. Toezicht op de energiebesparingsplicht | 52

6.1 Verwachtingen over toezicht | 52

6.2 Resultaten toezicht | 53

6.3 Oorzaken achterblijvende resultaten controles | 55

7. Doelmatigheid van de energiebesparingsplicht | 65

8. Conclusies en aanbevelingen | 70

8.1 Conclusies | 70

8.2 Aanbevelingen | 72

9. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 74

9.1 Reactie minister van KGG | 74

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 75

Bijlagen | 78

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 78

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader | 82

Bijlage 3 Methodologische verantwoording | 87

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken | 96

Bijlage 5 Literatuur | 98

Bijlage 6 Eindnoten | 103

Lijst met afkortingen

PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland, sinds 2018 onderdeel van TNO
CBS	Centraal bureau voor de Statistiek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
OD	Omgevingsdienst
SPUK THE	Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht
VUE	Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht
m^3	kubieke meter
kWh	kilowattuur (= 3,6 MJ)
MJ	Megajoule (= 10^6 of 1.000.000 joule)
PJ	Petajoule (= 10^{15} joule)
Mton (CO_2)	megaton (= 1 miljoen ton, of 1000 miljoen kilogram)
ETS	Emissions Trading System / Europees systeem voor CO_2-handel
Wm	Wet milieubeheer
AMvB's	Algemene Maatregelen van Bestuur
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet
EED	Energy Efficiency Directive/ Europese energie-efficiëntie richtlijn
MJA(3)	Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie (2001-2020)
MEE	Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie ETS ondernemingen
EML	Erkende Maatregelenlijsten
VTH	vergunningverlening, toezicht en handhaving
NEV	Nationale Energieverkenning
KEV	Klimaat- en Energieverkenning

1. Samenvatting

Energiebesparingsplicht

Energiezuinige bedrijven en instellingen dragen eraan bij dat Nederland kan voldoen aan klimaatafspraken en Europese afspraken over energiebesparing. De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) en haar voorgangers om ervoor te zorgen dat bedrijven, maar ook instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – energie besparen. Dit instrument is door de jaren heen verschillende keren aangepast. Het uitgangspunt is: bedrijven en instellingen die meer dan een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken (grens: 50.000 KWh elektriciteit en/of 25.000 m^3 aardgas equivalent), moeten energiebesparende maatregelen nemen. Dit zijn naar huidige schatting meer dan 90.000 bedrijven en andere instellingen. Met name provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de plicht. In 2023 gaf de voorganger van de minister van KGG circa € 18,4 miljoen uit aan toezicht. De uitgaven door provincies en gemeenten zijn veelal onbekend.

Bevindingen

We hebben onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers, in de periode 2008-2023, hebben bevorderd dat doelen van de energiebesparingsplicht zijn behaald. Verschillende ministers waren in deze periode verantwoordelijk voor de energiebesparingsplicht.

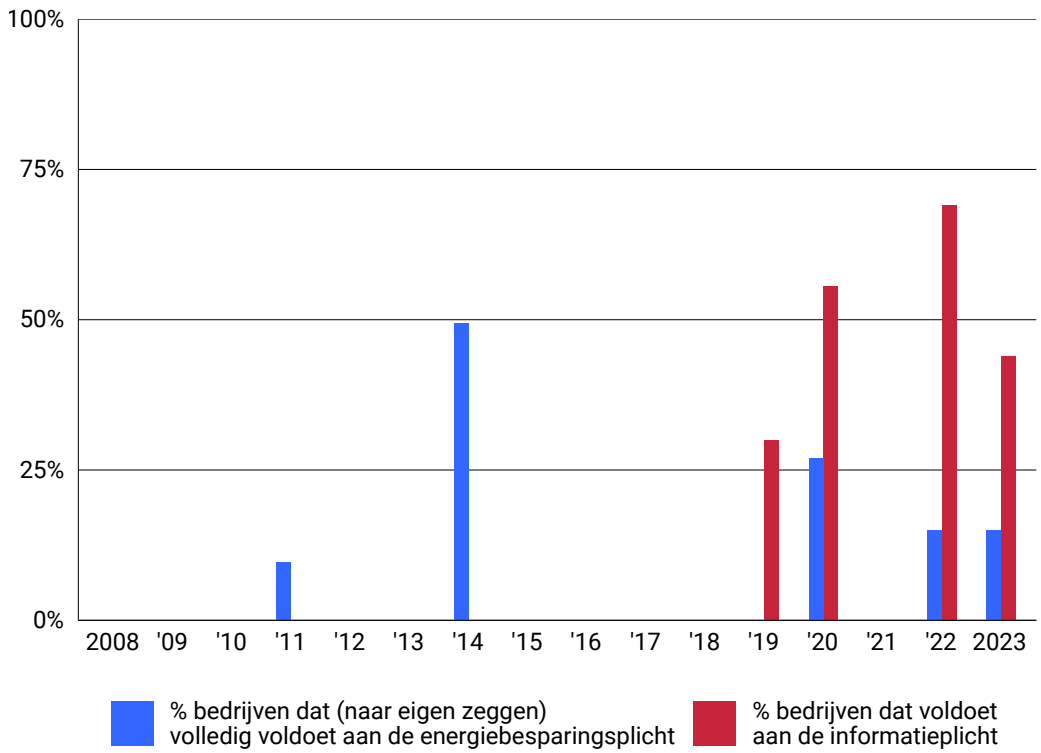
De energiebesparingsplicht lijkt een simpele plicht: een afgekaderde groep bedrijven en instellingen moet een door de minister voorgeschreven lijst met energiebesparende maatregelen doorvoeren. In de praktijk blijkt de plicht echter de nodige moeilijkheden te kennen. De minister heeft geen grip op de uitvoering van het

toezicht. Dat is immers gedecentraliseerd, vooral naar provincies en gemeenten. De minister heeft wel doelen voor het aantal controles, maar heeft geen zicht op die controles en kan ook niet sturen op de uitvoering van het toezicht. Ook is de minister van KGG geen 'eigenaar' van het VHT-stelsel, waarbinnen het toezicht op de plicht wordt uitgevoerd. Dat stelsel werkt niet naar behoren. Voor de circa 90.000 bedrijven die onder de plicht vallen, en de toezichthouders die moeten controleren op naleving, blijkt het daarbij moeilijker dan gedacht om aan de plicht te voldoen of hierop toezicht te houden.

1. **Het is niet plausibel dat ambities en doelen, qua energiebesparing, in de afgelopen 15 jaar zijn behaald**
   a. De energiebesparingsplicht moest in 2020 circa 1/3e van de energiebesparing opleveren van de 100 Petajoule energiebesparing die was afgesproken in het *Energieakkoord*. De minister weet niet of het doel is gehaald, maar wij achten het onwaarschijnlijk dat dit is gelukt.
   b. De energiebesparingsplicht moet ook in 2030 tot energiebesparing leiden. Het is nog onbekend of dan zoveel energie kan worden bespaard als de minister beoogt.

2. **Bedrijven en instellingen houden zich niet goed aan de plicht**
   a. We zien dat slechts een minderheid van de circa 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, deze helemaal naleeft (figuur 1).
   b. Brancheverenigingen geven aan dat bedrijven, zeker de kleinere, de regels als complex en onduidelijk ervaren.
   c. De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet onderbouwd en niet consistent. Zo kan het zijn dat een bedrijf dat voor verduurzaming overgaat van gas naar elektriciteit, eerst niet en daarna wel onder energiebesparings-plicht valt.

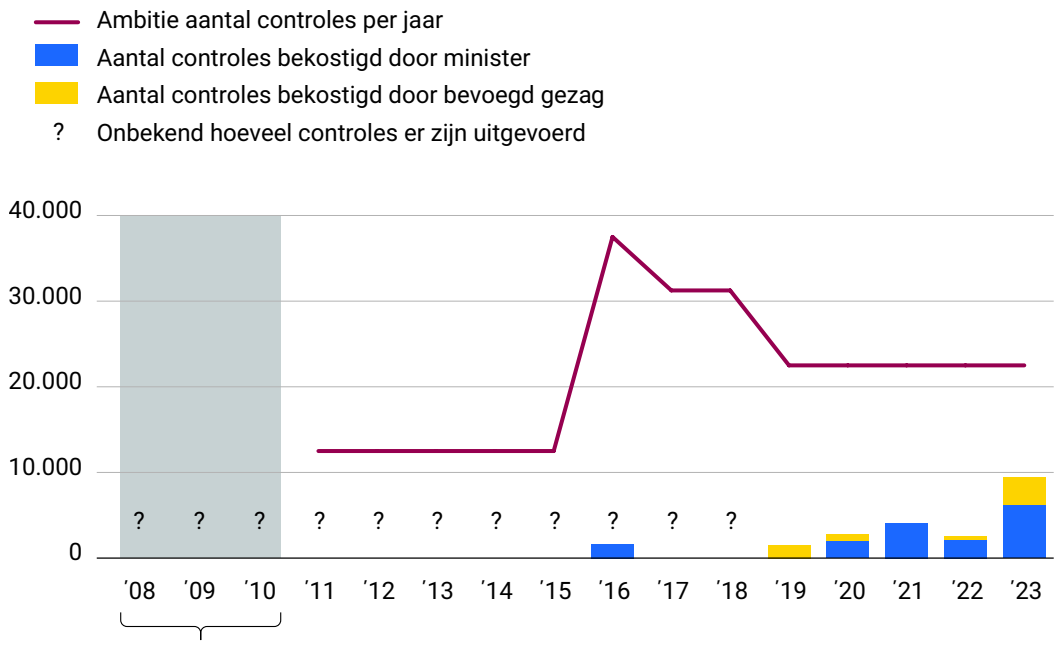
Figuur 1 *Gerapporteerde naleving energiebesparingsplicht en informatieplicht*



3. **Minder toezicht op naleving door bedrijven en instellingen dan minister wenselijk acht**
   a. De minister wil dat de circa 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen allemaal elke 4 jaar worden gecontroleerd. De minister van KGG en haar voorgangers hadden er tot 2023 geen zicht op of dit controledoel werd behaald. Sinds 2023 heeft de minister daar wel zicht op, maar het is nog onzeker of dit in de toekomst zo zal blijven.
   b. Wij constateren dat er minder is gecontroleerd op de naleving van de plicht dan de minister nodig vindt (figuur 2).
   c. Ook weet de minister niet hoeveel geld er nodig is om het aantal gewenste controles uit te voeren. De minister stelde wel geld beschikbaar voor extra controles, maar dit is volgens ons niet genoeg voor het door de minister gewenste aantal controles (figuur 3).

Figuur 2 *Door minister gewenste en bij haar bekende aantal controles*[1]

Het aantal bekostigde controles blijft ver achter bij de ambitie

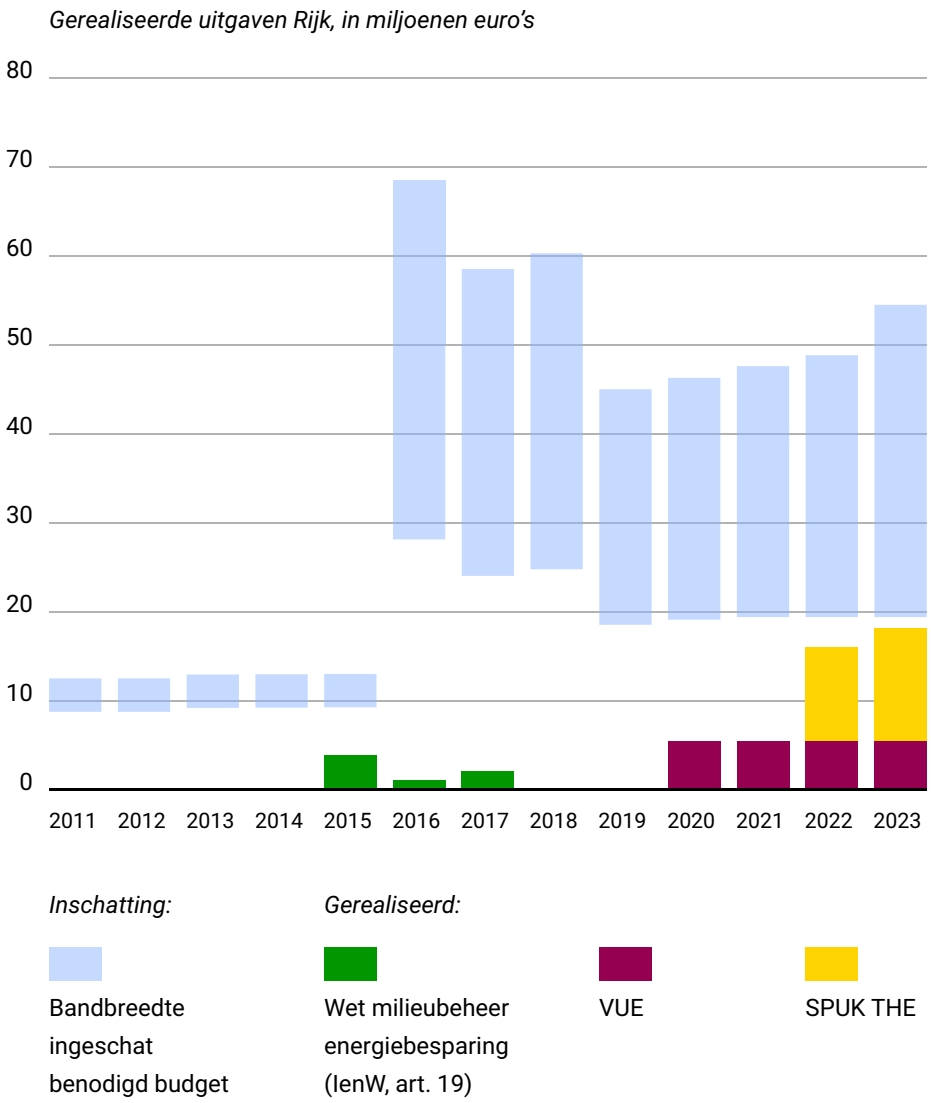


2008-2010: geen inschatting van het aantal bedrijven dat onder de plicht valt. Dus ook geen berekening te maken van aantal controles dat zou moeten worden uitgevoerd.

Figuur 3 *Het verstrekte budget voor extra toezicht is onvoldoende om het door de minister geambieerde aantal controles te bekostigen*

Gerealiseerde uitgaven door het Rijk

De daadwerkelijke bekostiging van de handhaving van de energiebesparingsplicht, door de minister, is lager dan onze inschatting van het benodigde budget voor een sluitende vierjaarlijkse controle.



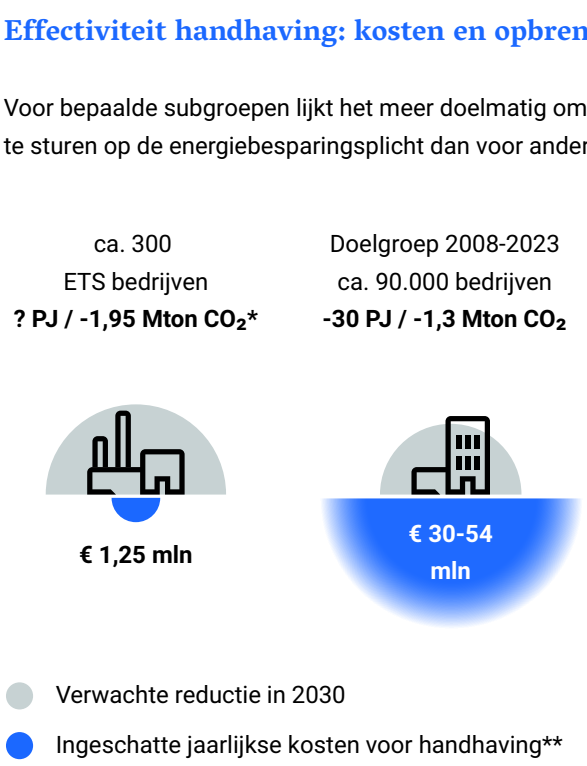
4. **Geen informatie over het behalen van doelen, noch over doelgroepen, noch over toezicht**
   a. Verantwoordelijke ministers hebben nauwelijks informatie over de periode 2008-2019. Informatie over resultaten, doelgroepen en toezicht is niet of slechts gedeeltelijk aanwezig. Dit heeft ook het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bemoeilijkt. Van de minister mag verwacht worden dat informatie op orde en toegankelijk is.

b. De minister had jarenlang beperkt inzicht in hoeveel bedrijven en instellingen onder de plicht vallen. Zij weet, ook nu, nog steeds niet welke bedrijven en instellingen onder de plicht vallen.
c. De energiebesparingsplicht bestaat inmiddels al 30 jaar, namelijk sinds 1993. Opeenvolgende ministers hebben geprobeerd te bevorderen dat doelen worden behaald. Zo zijn maatregelen genomen om de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren. Maar veel van die maatregelen zijn niet onderbouwd en resultaten van ingrepen zijn niet bekend.
d. Daarnaast is in 2023 het aantal bedrijven en organisaties dat onder de plicht valt – de doelgroep – vergroot. Dat is opmerkelijk, want toen was nog steeds niet bekend welke bedrijven al onder de plicht vielen.
e. De minister heeft amper zicht op de output van het toezicht, zoals het aantal controles en de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht.

5. Effectiever en efficiënter toezicht

a. De huidige doelstelling is om alle bedrijven en instellingen in 4 jaar te controleren. Op basis van onze bevindingen betwijfelen wij of een volledige controle van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, zo doelmatig is als wordt gedacht. Het is waarschijnlijk dat controle van alle bedrijven eens in de 4 jaar, meer geld kost en niet zoveel energiereductie oplevert en CO_2-uitstoot vermindert als het kabinet dacht.
b. Er liggen kansen om het toezicht risicogestuurd in te richten, dat wil zeggen met inachtneming van het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen. Zo is de doelmatigheid van handhaving bij bedrijven die onder het Europese systeem van CO_2-handel vallen (ETS), waarschijnlijk groter dan bij de doelgroep die al vóór 2023 onder de energiebesparingsplicht viel. De ingeschatte jaarlijkse kosten voor handhaving bij de ETS groep (circa 300 bedrijven) zijn €1,25 miljoen met een reductieverwachting van 1,95 Mton CO_2 per 5 jaar. Voor de groep van bedrijven en organisaties die voor 2023 al onder de plicht viel (circa 90.000 bedrijven) is dit respectievelijk €30-54 miljoen en een reductie van 1,3 Mton CO_2 in 2030.

Figuur 4 *De mogelijke doelmatigheid van handhaving van de energiebesparingsplicht kan sterk verschillen tussen delen van de doelgroep*



**verwachte reductie per 5 jaar, totale opbrengst tot 2030 is waarschijnlijk hoger*
***ingeschatte jaarlijkse kosten voor 4-jaarlijkse handhaving (€ prijspeil 2023)*

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van KGG aan om verantwoordelijkheid te nemen voor een doeltreffende en doelmatige aanpak van de energiebesparingsplicht.

1. Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.
2. Maak het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatie-plicht te voldoen.

3. Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.
4. Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak daarom tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.

Verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben reeds geconcludeerd dat delen van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH- stelsel) aan verbetering toe zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van IenW. Het is, voor het bereiken van beleidsresultaten van de energiebesparingsplicht, zaak om als minister van KGG ook verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van het VTH-stelsel, op het gebied van de energiebesparingsplicht.

5. Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht, en over de verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd.

Energiebesparing: een keten van Rijk en naar gemeenten en provincies
Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen in hun gebied. Het is belangrijk dat zowel Rijk, als decentrale, autonome overheden samen de energiebesparingsdoelen realiseren.

We hebben bij dit onderzoek samengewerkt met de Vereniging van Rekenkamers (VvR). De VvR organiseerde bij 12 provincies en bij 111 gemeenten een onderzoek naar de manier waarop provincies en gemeenten toezicht houden op de energiebesparingsplicht in de periode 2019 tot en met 2023. De onderzoeken zijn los van elkaar – en met respect voor de verschillende rollen, mandaten en vertrouwelijkheden – uitgevoerd, maar de beelden die – centraal en decentraal – naar voren komen, liggen dicht bij elkaar.

Het onderzoek van de VvR laat onder andere zien dat:

a. het voor toezichthouders moeilijk is om de energiebesparingsplicht te controleren. Dat komt bijvoorbeeld omdat zij niet precies weten welke bedrijven en instellingen zij moeten controleren.
b. de helft van de onderzochte toezichthouders 5 tot meer dan 10 jaar nodig heeft om alle organisaties te controleren die onder de energiebesparingsplicht vallen, terwijl de minister wil dat dit iedere 4 jaar wordt gedaan.

2. Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

Het kabinet wil het energiegebruik in Nederland terugdringen om de schadelijke gevolgen van fossiele energie voor het klimaat te beperken en vanwege bindende Europese doelen voor energiebesparing. De energiebesparingsplicht, ingesteld in 1993, is voor het kabinet het belangrijkste instrument om bedrijven en instellingen – zoals scholen, sportverenigingen en kerken – energie te laten besparen (EZK, 2022a). In het verleden hebben wij de energiebesparingsplicht, en het bredere beleid voor energiebesparing, meermaals onderzocht.

In 2011 publiceerden wij een rapport over energiebeleid, waaronder de energiebesparingsplicht, in de periode 1993-2008 (Algemene Rekenkamer, 2011). Een van de onderzoeksuitkomsten is dat de gemeenten en provincies weinig prioriteit gaven aan de handhaving van de plicht. Het energiebesparende effect van de energiebesparingsplicht zou beperkt zijn geweest. Ook waren de kosten en baten van handhaving van de plicht onbekend. Wij hebben de minister dan ook aanbevolen om te zorgen voor meer inzicht in de kosten en baten van de handhaving. Ook was het onze aanbeveling aan de minister de wet te bezien op de verhouding tussen de kosten en de effecten van de energiebesparingsplicht en de Tweede Kamer over de uitkomsten hiervan te informeren (Algemene Rekenkamer, 2011).

Ook deden wij onderzoek naar de mate waarin de minister inzicht had in de effecten van energiebesparing. In 2015 constateerden wij dat de minister van Economische Zaken (EZ) goede monitoring nodig heeft om het energiebesparingsbeleid tussentijds te kunnen bijsturen (Algemene Rekenkamer, 2015). In ons *Rapport bij het*

Jaarverslag van het Ministerie van EZK 2020, over aanvullende maatregelen klimaat en energiedoelstellingen (Algemene Rekenkamer, 2021), concludeerden wij dat de minister van EZK sinds 2015 de slagingskans van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 structureel heeft overschat. En in ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van EZK 2022* stelden wij dat de minister onvoldoende informatie had om te beoordelen of er genoeg energie bespaard werd om de Europese energie-besparingsdoelen te halen. De energiebesparingsplicht is een van de instrumenten waarmee Nederland probeert te voldoen aan deze Europese verplichting. Wij bevalen de minister toen aan snelheid te maken met het opzetten van een monitorings-systeem waarmee zij het resultaat kan volgen van het beleid voor de Europese energiebesparingsverplichting (Algemene Rekenkamer, 2023b).

De afgelopen jaren waren er steeds meer aanwijzingen dat naleving van de energie-besparingsplicht beperkt werd gecontroleerd en dat bedrijven de plicht slecht naleefden. De Tweede Kamer wenste meer toezicht en de opeenvolgende verantwoordelijke ministers maakten hier extra geld voor vrij. Het was echter nog steeds de vraag in hoeverre de minister bevorderde dat de doelen van de energie-besparingsplicht werden behaald. Ook was niet bekend hoeveel controles werden uitgevoerd en hoe dit zich verhield tot de ambities van de minister qua controle op de naleving van de energiebesparingsplicht. Ook was onbekend hoeveel bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht, wat het effect van de energie-besparingsplicht is en wat het toezicht op naleving van deze plicht kost. Op die vragen geeft dit rapport antwoord.

Dit onderzoek is onderdeel van het '*programma Energietransitie*', van de Algemene Rekenkamer. In dit programma onderzoeken we de investeringen in, en de ombouw naar, een energievoorziening op basis van duurzame energiebronnen en de daarvoor benodigde installaties en infrastructuur. We gaan daarbij na hoe ministers de duurzame energievoorziening in praktijk brengen of willen brengen en hoe ze de inzet van publiek geld bij die investeringen onderbouwen. Daarbij geven we een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en de inzet van publiek geld.

2.2 Opzet van het onderzoek

Wij hebben onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers de naleving van de energiebesparingsplicht bevorderden zodat de ambities werden behaald. Ons onderzoek gaat over de periode 2008-2023.

Voor dit onderzoek hebben wij een documentstudie uitgevoerd van openbare informatie en stukken van de ministeries van KGG (voorheen EZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) (voorheen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook hebben wij medewerkers van die ministeries geïnterviewd. Wij hebben met 8 brancheorganisaties gesproken – VNW-NCW/MBK-Nederland, FME, FNLI, VNCI, VO-raad/PO-raad, INRetail, Koninklijke Horeca Nederland, Bovag – die de belangen behartigen van bedrijven en instellingen die met de energiebesparingsplicht te maken hebben. Daarnaast hebben we publicaties bestudeerd van onderzoeks- en planbureaus, zoals Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Tevens hebben wij gesproken met medewerkers van handhavingsdiensten en brancheorganisaties van de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt. Meer informatie hierover staat in bijlage 3.

Het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht valt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van medeoverheden (provincies en gemeenten). Om het gehele traject van doel en resultaat van Rijksbeleid naar uitvoering en handhaving ervan door provincies en gemeenten te overzien, hebben wij samengewerkt met de VvR. Via de VvR zijn decentrale rekenkamers bij 123 medeoverheden (de 12 provincies en 111 gemeenten) nagegaan hoe, en in hoeverre, de medeoverheden het toezicht op de energiebesparingsplicht uitgevoerd hebben in de periode 2019-2023. Gelijktijdig met dit rapport publiceert de VvR een rapport met de resultaten van deze onderzoeken bij de provincies en gemeenten.

Het ministerie van KGG beschikt niet over de informatie om de doelmatigheid van de energiebesparingsplicht te kunnen vaststellen. Hiervoor is inzicht nodig in de kosten van het toezicht op naleving van de plicht, en in de baten als het gaat om de bereikte energiebesparing. Deze informatie heeft de minister niet. Mede daarom hebben wij ons onderzoek moeten beperken tot de doeltreffendheid van de energiebesparings-plicht. Ook werden wij hierbij geconfronteerd met het feit dat de minister beperkte informatie heeft. De minister weet niet hoeveel en welke bedrijven onder de plicht vallen, weet voor een groot deel van de onderzochte periode niet in hoeverre de plicht wordt nageleefd, heeft geen informatie over de hoeveelheid controles die vóór 2023 zijn uitgevoerd en weet niet hoeveel geld nodig is om zoveel controles uit te voeren als zij wil.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van het beperkte materiaal en extrapolaties daarvan, én informatie uit het VvR-onderzoek inzicht proberen te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht. Het doel van de plicht is: met minder energie evenveel produceren (*outcome*). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van PBL en TNO. Om de *outcome* te bereiken moeten bedrijven voldoen aan de plicht (*output*) en om dit te garanderen houden onder meer omgevingsdiensten toezicht op naleving van de energie-besparingsplicht (*throughput*). Op basis van ons onderzoek naar de *throughput* en *output* hebben wij vastgesteld in hoeverre de minister heeft bevorderd dat de *outcome* (energiebesparing) is behaald. Ook zijn we nagegaan in hoeverre de verwachte kostenefficiëntie van het toezicht op naleving van de plicht realistisch is. Dat is belangrijk voor het parlement en het kabinet om te kunnen beoordelen of het nuttig is meer publiek geld vrij te maken voor dit instrument.

2.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we de energiebesparingsplicht en de veranderingen die opeenvolgende ministers tussen 2008 en 2023 doorvoerden. In hoofdstuk 4 gaan wij in op vraag in welke mate de energiebesparingsplicht heeft geleid tot minder energieverbruik. In hoofdstuk 5 laten wij zien wat de minister verwacht als het gaat om naleving van de plicht en wat hiervan in de praktijk terechtkomt. In hoofdstuk 6 bespreken wij het toezicht op de energiebesparingsplicht, de verwachtingen hierover van de minister en de resultaten. In hoofdstuk 7 gaan we in op de verwachte kosten-efficiëntie van het toezicht op de plicht. In hoofdstuk 8 presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen. We sluiten in hoofdstuk 9 af met de reactie van de minister op ons onderzoek en ons nawoord.

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek lag de verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht bij de minister voor Klimaat en Energie en het ministerie van EZK. Dit werd in het kabinet-Schoof belegd bij de minister van KGG en het ministerie van KGG. Tijdens het schrijven van dit rapport was de oprichting van het nieuwe ministerie van KGG nog niet voltooid. De werkzaamheden voor het ministerie van KGG werden op dat moment uitgevoerd door het ambtelijk apparaat van het ministerie van EZ (KGG, 2024). In dit rapport spreken wij de minister en het ministerie aan die op het moment van publicatie formeel verantwoordelijk zijn voor de energiebesparingsplicht.

3.
De energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht is voor het kabinet het belangrijkste instrument om energiebesparing bij bedrijven en instellingen te stimuleren (EZK, 2022a). Als die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m^3 aardgasequivalent aan energie gebruiken, zijn ze verplicht elke energiebesparende maatregel door te voeren die zich in 5 jaar terugverdient.

Gemeenten en provincies, maar ook de minister van Economische Zaken (EZ) en de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu (OVM) zijn verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat de minister van KGG in de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een effectieve samenwerking met deze partijen en de medewerking van medeoverheden.
De minister van KGG kan weliswaar niet direct sturen op het toezicht maar blijft wel verantwoordelijk voor de *outcome* van haar beleid. In de afgelopen 16 jaar hebben de opeenvolgende ministers geprobeerd bij te sturen door de energiebesparingsplicht aan te scherpen, met decentrale overheden in gesprek te gaan en gemeentelijke en provinciale toezichthouders direct te bekostigen.

Veel van de ingrepen van de minister om de energiebesparingsplicht te versterken zijn vooraf niet onderbouwd. Ook heeft de minister geen, of slechts beperkte informatie over de uitgaven voor en resultaten van het beleid. Achteraf kan het effect van de plicht dus niet worden vastgesteld.

3.1 Opzet van de energiebesparingsplicht

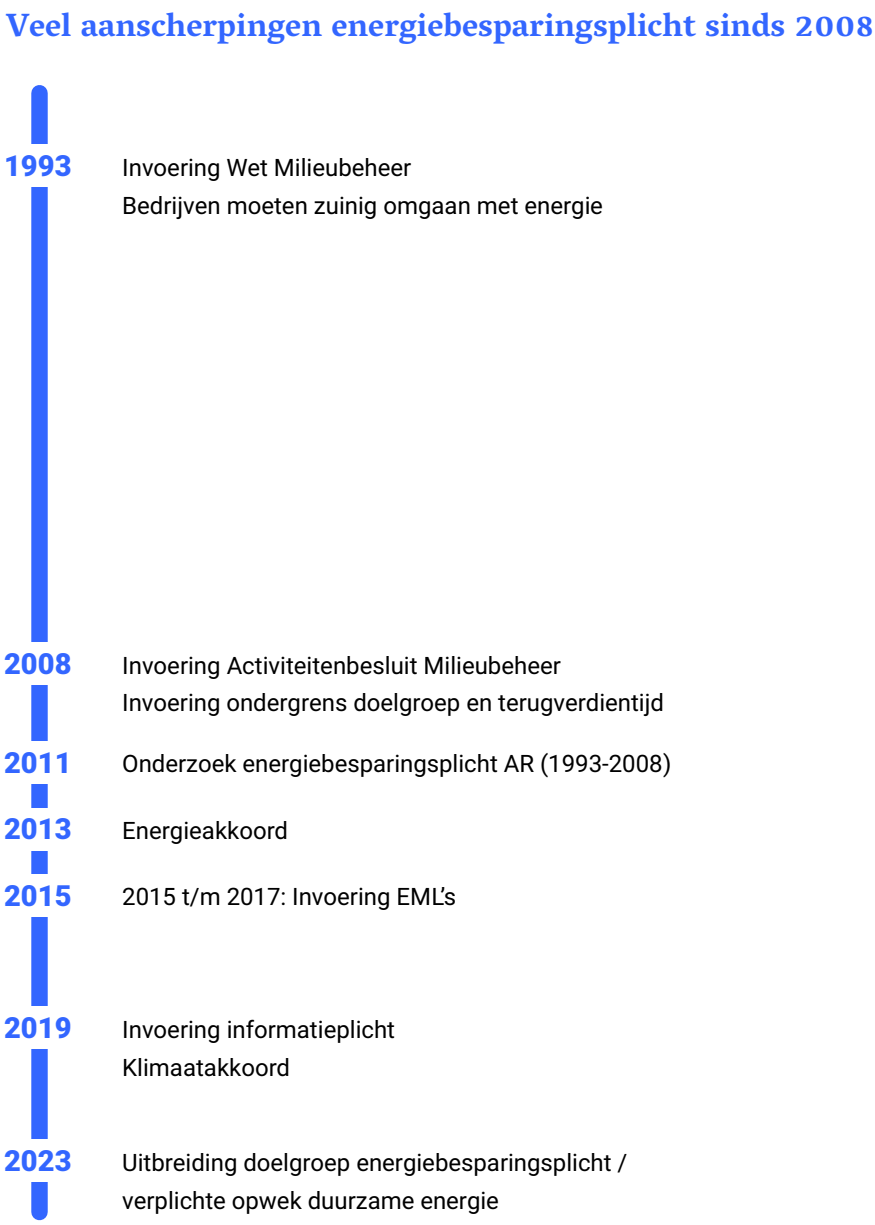
In 1993 is de Wet milieubeheer ingevoerd, die regels stelt voor bedrijven op het gebied van milieu. Onderdeel hiervan was de plicht voor bedrijven om energie te besparen. Bij invoering van de wet werd beoogd dat bedrijven zuinig moesten omgaan met energie, maar hieraan werden geen nadere eisen gesteld. Eind jaren '90 is voor verschillende branches, via separate Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), nader gedefinieerd vanaf welk energiegebruik bedrijven onder de energie-besparingsplicht vallen én is vastgelegd dat zij alle maatregelen moesten nemen die rendabel waren.

In 2008 zijn de AMvB's verenigd in het *Activiteitenbesluit milieubeheer*. De energie-besparingsplicht is hierin verder uitgewerkt. Het doel van de energiebesparingsplicht is vanaf dat moment dat bedrijven of instellingen hetzelfde produceren, met minder energieverbruik. Met andere woorden: zij moeten de energie-efficiëntie van hun productie verbeteren. Bedrijven die minstens 25.000 m^3 aardgasequivalent en/of minstens 50.000 kWh elektriciteit gebruiken, zijn verplicht alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar of minder terugverdienen. Dit kan zowel een bakker zijn, als een supermarkt als een grote energievretende fabriek.

De energiebesparingsplicht is na 2008 op 3 momenten aangescherpt, hier gaan wij nader op in, in § 3.2. Wij tonen de hoofdlijnen in figuur 5.

- In 2015 zijn de Erkende Maatregelenlijsten (EML's) ingevoerd. Hierin zijn besparingsmaatregelen opgenomen die een terugverdientijd hebben van 5 jaar of minder. Bedrijven die onder de plicht vallen, zijn verplicht deze maatregelen uit te voeren.
- In 2019 is de informatieplicht ingevoerd. Bedrijven die onder de energie-besparingsplicht vallen, moeten het bevoegd gezag informeren over de mate waarin zij voldoen aan de energiebesparingsplicht.
- De derde aanscherping is ingevoerd op 1 juli 2023. Vanaf die datum is niet alleen energiebesparing, maar ook energieopwekking verplicht voor bedrijven, bijvoorbeeld door plaatsing van zonnepanelen. Daarnaast moeten ook bedrijven die eerder waren uitgesloten, zich sinds die tijd aan de energiebesparingsplicht houden.

Figuur 5 *Beleidsmatige ontwikkeling van de energiebesparingsplicht*



Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In deze wet is de energiebesparingsplicht verder uitgewerkt. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande situatie is dat er in aparte besluiten regels worden gesteld voor bedrijfsprocessen (*Besluit activiteiten leefomgeving* (Bal)) en voor gebouwen (*Besluit bouwwerken leefomgeving* (Bbl)). Tevens heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een rol bij de energiebesparingsplicht, omdat hij het Bbl vaststelt. Of dit verder gevolgen heeft voor naleving van en toezicht op de energie-besparingsplicht is nog onbekend.

De energiebesparingsplicht geldt niet in Caribisch Nederland

De energiebesparingsplicht geldt niet in het Caribische deel van Nederland. Na de opheffing van de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) onderdeel geworden van Nederland. Op deze eilanden is onder andere de wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer BES ingevoerd. In die wet wordt expliciet gesteld dat niet gekozen is voor invoering van de complete Wet milieubeheer, omdat die te uitgebreid en te complex – maar tegelijk niet omvangrijk genoeg – werd bevonden voor de BES-eilanden (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).

3.1.1 Verantwoordelijkheid verschuift tussen ministers

Sinds 2008 is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht 5 keer verschoven binnen het kabinet. In tabel 1 geven we weer in welke periode welke minister of staatssecretaris verantwoordelijk was voor de energiebesparingsplicht. De minister van KGG is in het kabinet-Schoof verantwoordelijk voor het energiebeleid en daarmee voor de energiebesparingsplicht. De minister van KGG is ook verantwoordelijk voor het Bal, maar voor het Bbl is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verantwoordelijk.

Tabel 1 *De ministeriële verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht verschoof 4 keer tussen 2008 en 2024*

Kabinet	Jaar	Minister of staatssecretaris
Balkenende IV	2008-2010	van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Rutte I	2010-2012	van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Rutte II	2012-2017	van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Rutte III	2017-2021	van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Rutte IV	2021-2024	voor Klimaat en Energie (KenE)
Schoof	vanaf 2024	van Klimaat en Groene Groei (KGG)

De wisseling van verantwoordelijkheden geeft het Ministerie van KGG als één van de redenen waarom er weinig tot geen informatie beschikbaar is over de kosten en effecten van de energiebesparingsplicht. Het ministerie van IenW stelt dat het bij de overdracht van het thema ‘klimaat’ aan het ministerie van EZK ook het personeel, de bekostiging en de informatie over de energiebesparingsplicht heeft overgedragen. Maar het ministerie van EZK geeft aan dat het niet bekend is met die overdracht en geen zicht heeft op uitgaven en resultaten van de energiebesparingsplicht vóór 2018.

De beperkte beschikbaarheid van informatie heeft de Algemene Rekenkamer belemmerd in het onderzoek. Daarom hebben wij ons onderzoek moeten beperken tot de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht en hebben wij de doelmatigheid van de plicht niet kunnen vaststellen.

In 2024 is het ministerie van KGG opgericht. Of de oprichting van dit nieuwe ministerie betekent dat er opnieuw informatie wordt overgedragen, en wat er met de relevante informatie gebeurt, was bij het sluiten van dit onderzoek nog niet bekend.

3.1.2 Minister heeft beperkt inzicht in doelgroep

De doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, was tot 1 januari 2024 vastgelegd in het *Activiteitenbesluit* van de Wet milieubeheer. Dit besluit was van toepassing op *inrichtingen* die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m^3 aardgasequivalent gebruiken. Ook als een bedrijf groene energie gebruikt, valt het onder de verplichting. Bedrijven die volledig zelfvoorzienend zijn, vallen sinds 1 juli 2023 niet meer onder de energiebesparingsplicht.

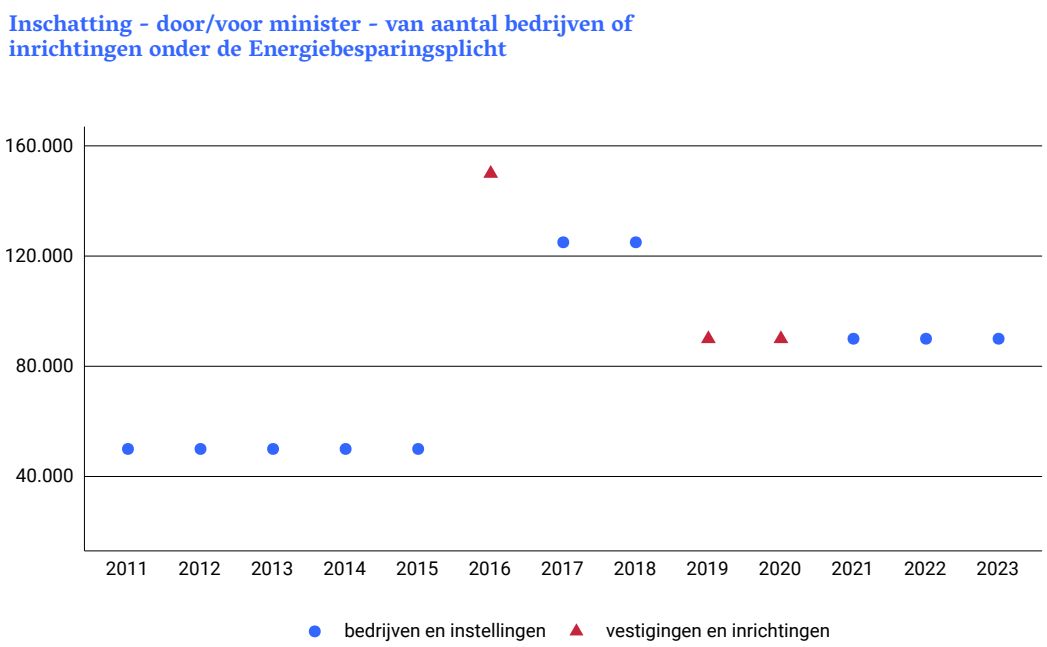
Het woord ‘inrichtingen’ verwijst naar een bredere doelgroep dan alleen bedrijven. De Wet milieubeheer was van toepassing op locaties waar activiteiten plaatsvinden die als bedrijfsmatig gezien kunnen worden. Dit heeft vaak betrekking op bedrijven, maar ook instellingen, verenigingen en publieke voorzieningen kunnen er onder vallen. De regels gelden dus ook voor ziekenhuizen, scholen, kerken, sportverenigingen en overheidsgebouwen. De regels gelden daarbij apart voor elke inrichting van een bedrijf of instelling. Een bedrijf kan meerdere vestigingen of inrichtingen hebben. Het kan dus zijn dat de ene bedrijfsvestiging wel onder de energiebesparingsplicht valt, maar een andere niet. Dat hangt af van het energiegebruik. Het is dus niet op voorhand te zeggen welk soort bedrijf wel of niet onder de plicht valt.

Met de invoering van de Omgevingswet is het begrip ‘inrichting’ komen te vervallen. De regels zijn immers verdeeld naar milieubelastende activiteiten of processen (Bal) en regels voor utiliteitsgebouwen (Bbl). Dit zou voor bedrijven betekenen dat sommige maatregelen overlappen en zodoende maar één keer genomen hoeven te worden.

Hoewel de energiebesparingsplicht al sinds 2008 in de huidige vorm bestaat, had de minister lange tijd geen of slechts beperkt idee van het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht viel. Er zijn hiervan door de jaren heen wel verschillende schattingen gemaakt voor of door de minister. Deze laten we zien in figuur 6.

Tot 2011 zijn er geen gegevens waaruit blijkt dat de minister inzicht had in de omvang van de doelgroep. In de periode 2011-2020 lopen de schattingen hierover uiteen van 50.000 tot 150.000.

Figuur 6 *Inschattingen van het aantal bedrijven en inrichtingen dat valt onder de energiebesparingsplicht variëren sterk in onderzochte periode*[2]



Bron: CE Delft/ECN/DCMR (2011), Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer, blz. 25; M. Zuidema, R. van Zwet, J. Sipma (2016). Onderzoek naar middel/grootverbruikers van energie, Gebouwen die onder de Wet Milieubeheer vallen. Via PBL (2017) NEV 2017, blz. 159; ECN (2016) Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord, blz. 29, 39; PBL (2018) Nationale Energie Verkenning 2017; Vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 30 196, nr. 688. Eerste resultaten informatieplicht energiebesparing; Vergaderjaar 2020–2021 , Kamerstuk 30 196, nr. 738, Brief Verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht; CSB (2019), Aantal adressen niet-woningen naar energielevering 2018; Vergaderjaar 2020–2021 , Kamerstuk 30 196, nr. 738, Brief Verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht; Nota van toelichting bij Ontwerpbesluit tot wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving vanwege actualisatie energiebesparingsplicht, blz. 9; CBS Statline, Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, SBI 2008; CBS (2023), Energielevering bedrijven naar verbruiksklasse, 2021-2022*.

Ook had de minister, sinds 2008, geen informatie over het energieverbruik van de doelgroep. Dat veranderde in 2018 toen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de opdracht gaf hiervan een overzicht op te stellen. Dit was de facto een verlate nulmeting van het energiegebruik. Uit dat overzicht blijkt dat circa 90.000 bedrijven onder de plicht vielen, tot de doelgroep in 2023 werd uitgebreid. Inzicht in het energieverbruik van de doelgroep is belangrijk, omdat het effect heeft op het energiebesparingspotentieel. Als dat verbruik hoog is, valt er in absolute zin meer te besparen dan als het verbruik laag is (ECN, 2016).

Een bedrijf of instelling valt onder de energiebesparingsplicht als het energieverbruik boven een bepaalde grens uitkomt (dat is de drempelwaarde of energiegrens). In de drempelwaarde zit een ingebouwd verschil tussen de drempel voor gasverbruik en de drempel voor elektriciteitsverbruik. Deze zijn namelijk niet gelijk als ze worden omgerekend naar energie-inhoud. Energie-inhoud is een waarde om een bepaalde hoeveelheid elektriciteit (uitgedrukt in kWh) met aardgas (uitgedrukt in kWh m^3) te vergelijken. De hoeveelheid energie wordt aangegeven in megajoule (MJ).

Aardgasgebruikers bevoordeeld?

Aardgas heeft een ongeveer 10 maal zo hoge energie-inhoud als elektrische energie, uitgedrukt in MJ. De energie-inhoud van 1 kWh elektrische energie is 3,6 MJ, voor 1 m^3 aardgas is dat ongeveer 35,17 MJ. Een bedrijf mag tót 180.000 MJ (50.000 kWh x 3,6 MJ) aan elektrische energie óf 879.250 MJ (25.000 m^3 x 35,17 MJ) aan energie uit aardgas gebruiken voordat het onder de energiebesparingsplicht valt.

De verschillende drempels zorgen ervoor dat sommige bedrijven meer energie kunnen gebruiken dan andere bedrijven voordat zij onder de plicht vallen. Het is ook mogelijk dat bedrijven die eerst niet onder de energiebesparingsplicht vielen, omdat hun gasgebruik lager was dan de drempelwaarde, wel onder de plicht vallen als ze uit oogpunt van duurzaamheid voor hun bedrijfsproces juist geen gas meer gebruiken, maar elektriciteit. Ze verbruiken dan misschien evenveel energie, maar komen boven de drempelwaarde voor elektriciteits-verbruik uit.

De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet alleen ongelijk, zij zijn ook willekeurig. De minister heeft ze namelijk niet onderbouwd. Voor zover bekend zijn de drempels het eerst ingevoerd in de AMvB's, waarmee in de jaren 90 van de vorige eeuw eisen werden gesteld aan energie-efficiëntie bij bedrijven. Maar in die AMvB's wordt niet aangeven waarom voor deze begrenzing gekozen is. In de circulaire '*Energie in de milieuvergunning*' (VROM en EZK, 1999) zijn de drempelwaarden overgenomen, waarna ze in 2008 in het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* belandden.

Zoals hiervoor gemeld, vallen bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m^3 aardgas(equivalent) gebruiken onder de energie-besparingsplicht. Tot 1 juli 2023 vielen echter 3 groepen bedrijven niet onder de energiebesparingsplicht, ook als zij meer energie gebruikten dan de drempelwaarden voor de energiebesparingsplicht (figuur 7):

- bedrijven die milieuvergunningplichtig zijn;
- glastuinbouwbedrijven die meedoen aan het CO_2-vereveningssysteem;
- bedrijven die vallen onder het Europese handelssysteem voor CO_2-emissies (*EU Emissions Trading System*, EU ETS).

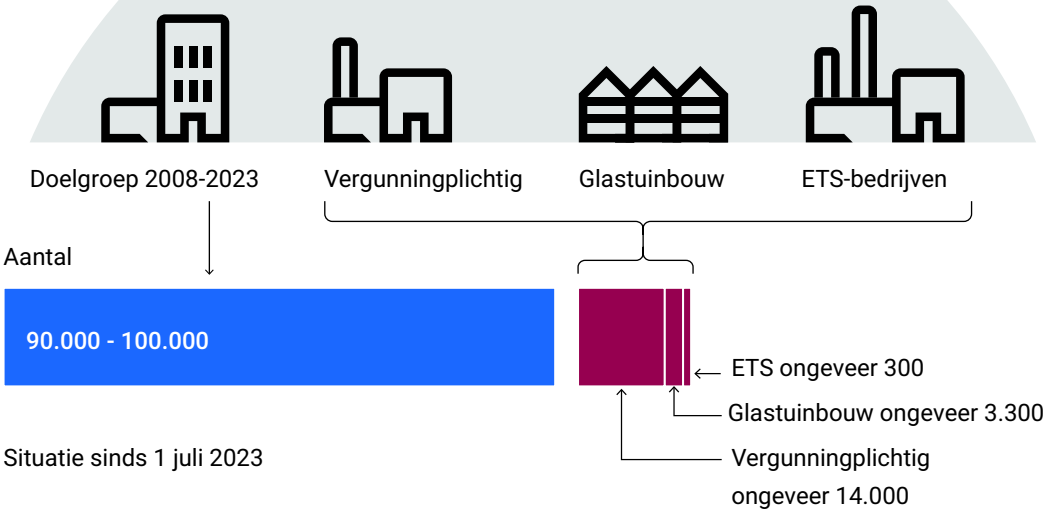
Sinds 1 juli 2023 vallen deze bedrijven wel onder de plicht. In § 3.2.1 gaan wij hier verder op in.

Daarnaast was er een groep bedrijven die wel onder de plicht viel, maar die in de praktijk niet gecontroleerd werd. De rijksoverheid sloot vanaf 1992 convenanten af met bedrijven die op vrijwillige basis afspraken maakten over energiebesparing (Meerjarenafspraken Energie-efficiënte of MJA en MEE). Bedrijven die deelnamen aan deze convenanten hoefden niet te voldoen aan de informatieplicht. Zij werden in de praktijk ook niet gecontroleerd op naleving van de energiebesparingsplicht, omdat de minister ervanuit ging dat als bedrijven zich aan het convenant hielden, zij ook aan de energiebesparingsplicht voldeden. Deze situatie eindigde in 2020.

Figuur 7 *Sinds 2023 is de doelgroep van de energiebesparingsplicht sterk veranderd*

Omvang van de doelgroepen

In juli 2023 is de oorspronkelijke doelgroep van de energiebesparingsplicht (2008-2023) uitgebreid met vergunningplichtige bedrijven, glastuinbouw- en ETS-bedrijven.



3.1.3 Minister kan niet direct sturen op toezicht

De minister van KGG is verantwoordelijk voor de wettelijke kaders van de energiebesparingsplicht. Het toezicht op de naleving van deze plicht is een taak van gemeentes en provincies en in mindere mate van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Die zijn verantwoordelijk voor de milieutaken, de vergunningverlening en voor toezicht en handhaving (VTH) op lokaal niveau. De energiebesparingsplicht is hier onderdeel van. De staatssecretaris van IenW is stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel. De energiebesparingsplicht valt ook onder het VTH-stelsel. De minister van KGG blijft echter verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de energiebesparingsplicht en voor de resultaten van het door haar gevoerde beleid. Verwacht mag worden dat zij zorgt voor een effectieve afstemming met onder andere de staatssecretaris van IenW en de toezichthouders.

Toezicht en handhaving

De term 'toezicht' omvat alle activiteiten die toezichthouders uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om het verkrijgen van inzicht in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Of om het bezoeken van bedrijven om te controleren of zij zich aan de plicht houden. Ook het handhaven van de plicht, door bedrijven boeten op te leggen als zij niet aan de energiebesparingsplicht voldoen, valt onder de term toezicht.

Gemeentes en provincies kunnen milieutaken onder mandaat laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Omgevingsdiensten zijn opgezet op basis van 'gemeenschappelijke regelingen'. Provincies en gemeenten zijn daarmee opdrachtgevers van 'hun' omgevingsdienst. Sinds 1 juli 2023 moet toezicht op de energiebesparingsplicht worden ondergebracht bij een omgevingsdienst en mogen provincies en gemeentes deze taak niet meer zelf uitvoeren. Dit betekent echter niet dat zij verplicht zijn om budget beschikbaar te stellen voor het toezicht op de energiebesparingsplicht (IenW, 2023; TwynstraGudde en SPPS, 2021).

De uitbreiding van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht, met vergunningplichtige bedrijven, glastuinbouwbedrijven en ETS-bedrijven, per 1 juli 2023, zorgde voor nog een verandering in het toezicht: De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werd toezichthouder voor de energiebesparingsplicht voor Defensielocaties die vergunningplichtig zijn. Daarnaast ligt het bevoegd gezag voor mijnbouwwerken, zoals boorputten voor geothermie en aardgaswinning, bij de minister van EZK, dus ook de mijnbouwwerken die onder de energiebesparingsplicht vallen (Infomil, zonder

datum). Het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht wordt in dit geval uitgevoerd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SoDM).

Er zijn dus 4 instanties of ministers die de rol van bevoegd gezag hebben als het gaat om het toezicht op de energiebesparingsplicht. Maar het grootste deel van de bedrijven waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, valt onder het toezicht van gemeenten en provincies.

Defensie: 1 beleidsdoel, 3 handhavers?

Sinds op 1 januari 2024 de Omgevingswet van kracht werd, zijn voor sommige Defensieterreinen 2 toezichthouders voor de energiebesparingsplicht: de ILT voor de procesgebonden maatregelen, en de omgevingsdiensten voor de gebouwgebonden maatregelen.

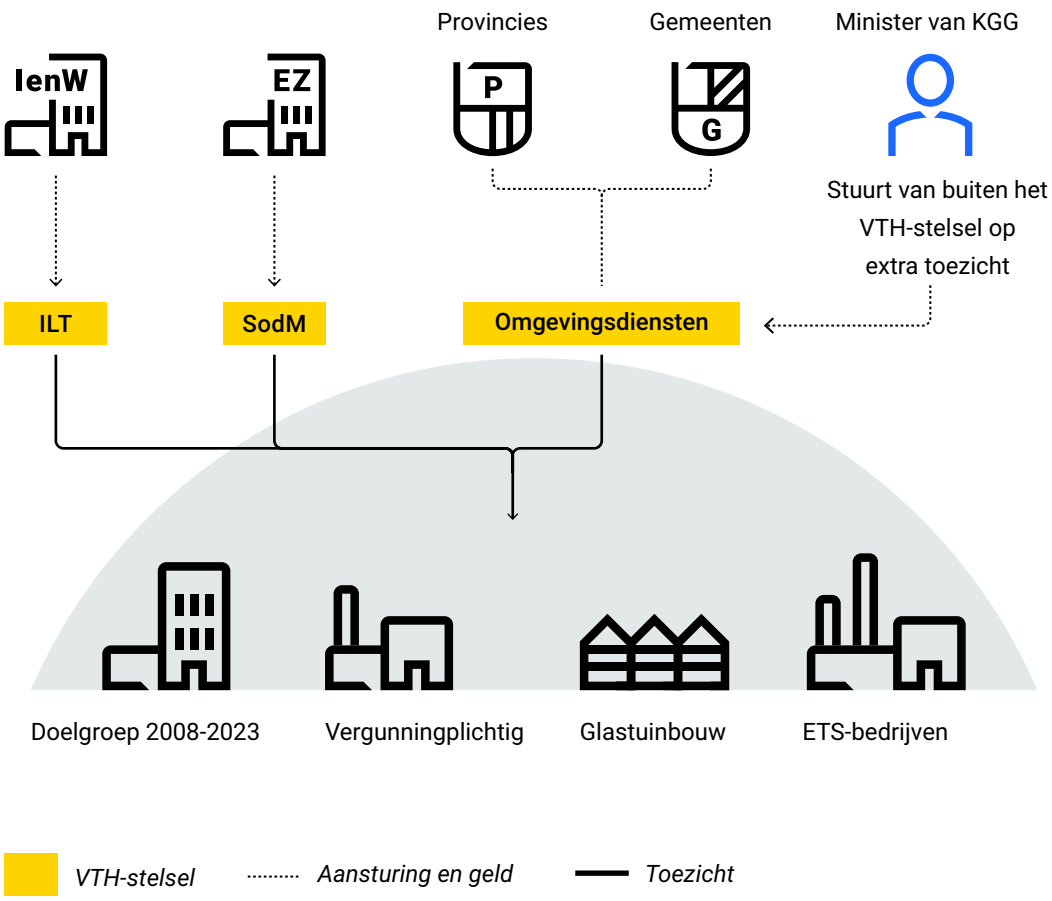
Daarnaast geldt voor een deel van de Defensiegebouwen ook de Energielabel C-plicht (zie § 5.3.3). Meestal controleren gemeenten of aan de eisen wordt voldaan. In dat geval kunnen er 3 toezichthouders zijn voor energiegerelateerde regelgeving voor een Defensieterrein. Dit soort situaties, waarbij meerdere toezichthouders controleren op energiegerelateerde regelgeving, kunnen overigens ook ontstaan bij civiele gebouwen.

Gemeenten en provincies ontvangen geld van het Rijk voor hun VTH-taken, inclusief de energiebesparingsplicht. Dit budget, een onderdeel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds, mogen de decentrale overheden vrij besteden. Daarnaast is er geen regelgeving die stelt dat provincies en gemeenten toezicht moeten (laten) houden op de plicht en aan welke eisen dat toezicht moet voldoen. De minister van KGG kan dus niet sturen op het toezicht en heeft geen inzicht in de besteding van het geld dat hiervoor wordt vrijgemaakt. Figuur 8 laat dit schematisch zien.

De ILT ontvangt voor de uitvoering van zijn taken geld van de minister van IenW, en de SodM bekostigt zijn taak met een bijdrage van de minister van EZK. In de periode die wij hebben onderzocht, kregen deze organisaties geen specifieke opdracht of specifiek budget voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Ook hier heeft de minister van KGG geen inzicht in de besteding van geld voor toezicht op de energiebesparingsplicht.

Het ontbreken van deze informatie maakt het moeilijk om vast te stellen wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht is.

Figuur 8 *De minister kan binnen het VTH-stelsel niet direct sturen op handhaving van de energiebesparingsplicht*



3.2 Bijsturing door ministers op toezicht

Het is, in elk geval sinds een publicatie van de VROM-inspectie uit 2010, en onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2011, bekend dat de energiebesparingsplicht beperkt wordt nageleefd en moeilijk te handhaven is (VROM-inspectie, 2010; BZK, 2011). De minister van KGG en haar voorgangers hebben er nauwelijks voor gekozen om de uitvoering van het toezicht op de energiebesparingsplicht aan te passen door er direct op te kunnen sturen. Opeenvolgende ministers in de periode 2008-2023 probeerden wel de naleving, handhaafbaarheid van en toezicht op de plicht te verbeteren. Dat deden zij op 3 manieren: door de energiebesparingsplicht aan te passen, door afspraken te maken met het bevoegd gezag over toezicht op de plicht, én door zelf geld uit te trekken voor extra toezicht op naleving van de regels.

3.2.1 Aanpassing energiebesparingsplicht met Erkende Maatregelenlijsten, informatieplicht en uitbreiding doelgroep

Invoering van Erkende Maatregelenlijsten (2015)

In het *Energieakkoord* (2013) is afgesproken dat het Rijk zou werken aan het wettelijk verankeren van een lijst met maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienden (SER, 2013). Dit zijn bijvoorbeeld het vervangen van gloeilampen en TL-verlichting door LED-verlichting, maar ook het vervangen van inefficiënte motoren door nieuwe modellen of het beter isoleren van het gebouw. De maatregelen zijn uitgewerkt in Erkende Maatregelenlijsten (EML's). De EML's liggen voor 4 jaar vast, gebaseerd op de voorspelling van de energieprijs ten tijde van het opstellen van de lijst.

De minister beoogde met de EML's het toezicht op de energiebesparingsplicht eenvoudiger te maken. Via de EML kon het bevoegd gezag controleren op naleving van die maatregelen die geacht werden binnen 5 jaar te worden terugverdiend. De EML's geven de doelgroep voor de energiebesparingsplicht ook handvatten om te voldoen aan de plicht. Bovendien verwachtte men dat de lijsten zouden zorgen voor minder discussies over de energiebesparende maatregelen die bedrijven konden of moesten nemen (Wijzigingsbesluit activiteitenbesluit milieubeheer).

De EML's worden 1 keer per 4 jaar worden opgesteld. Daarom staan de allernieuwste besparingstechnieken niet altijd meteen op de lijst. Daarnaast is een EML gebaseerd op voorspellingen van de energieprijs op het moment dat de lijst wordt opgesteld. Het is mogelijk dat die prijs zich anders ontwikkelt dan is voorzien op het moment van publicatie van de EML. Daardoor kan het zijn dat een maatregel zich in de praktijk niet binnen 5 jaar terugverdient. Of dat er juist meer maatregelen zijn die niet op de EML staan, maar die zich wel in 5 jaar terugverdienen.

De minister van IenM financierde en bewerkstelligde de wettelijke verankering en het onderhoud van de eerste EML's. in de periode 2016-2017, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht in die tijd (IenM, 2015). De minister van EZK, en later de minister voor KenE, heeft deze taak overgenomen. Ook hier geldt volgens het ministerie van EZK, dat bij de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht, rond 2018, kennis verloren zou zijn gegaan, zoals de onderbouwing van de eerste EML's. Dit zorgde ervoor dat in 2019 de EML's opnieuw moesten worden samengesteld.

Invoering van de informatieplicht (2019)

In 2019 heeft de minister de informatieplicht ingevoerd voor bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister wist tot die tijd niet welke bedrijven dit waren, en wat ze aan naleving deden. Toezichthouders wisten dit evenmin. De informatieplicht keerde de bewijslast om: bedrijven moeten zelf aan het bevoegd gezag doorgeven welke maatregelen zij concreet moeten treffen en welke maatregelen zij al genomen hebben.

Besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten eens in de 4 jaar via het eLoket van RVO rapporteren over welke energiebesparingsmaatregelen zij al hebben doorgevoerd. RVO maakt deze informatie vervolgens beschikbaar voor omgevingsdiensten. Die kunnen op basis van deze informatie het toezicht op de energiebesparingsplicht programmeren. Hierbij blijft wel een punt van aandacht dat niet precies bekend is hoeveel en welke bedrijven wel onder de energiebesparingsplicht vallen, maar geen melding maken onder de informatieplicht. Als een bedrijf dus geen informatie aanlevert via de informatieplicht, dan blijft het bedrijf nog steeds buiten het zicht van de minister en omgevingsdiensten. Op deze problematiek gaan we nader in, in § 6.3.2.

Uitbreiding doelgroep, invoering onderzoeksplicht, Erkende Maatregelenlijst glastuinbouw (2023)

Op 1 juli 2023 is de doelgroep voor de energiebesparingsplicht uitgebreid. Bedrijven die milieuvergunningplichtig zijn, de glastuinbouwsector en ETS-bedrijven vallen sinds die datum ook onder de plicht. Daar ontstaat een moeilijkheid: de Erkende Maatregelenlijst (EML) bevat generieke maatregelen die zich in 5 jaar terugverdienen, maar voor een deel van de nieuwe doelgroep geldt dat deze generieke maatregelen niet toepasbaar zijn, omdat dit bijvoorbeeld bedrijven met een haast uniek productieproces zijn. Daarom is een tweede ondergrens bepaald, voor bedrijven met een zeer hoog energieverbruik, vanaf 10 miljoen kWh of 170.000 m^3, is een onderzoeksplicht ingesteld. Deze bedrijven hoeven zich voor hun processen niet aan de EML te houden, maar ze moeten wel zelf onderzoeken welke maatregelen, die passend zijn voor hun bedrijf, zich binnen 5 jaar terugverdienen én ze moeten deze maatregelen ook in praktijk brengen. Voor gebouwen moeten deze bedrijven zich wel aan de EML houden. Toezichthouders hebben daarmee een extra taak, naast het toezien op het navolgen van de EMLs. De controle bij deze bedrijven betreft de kwaliteit van hun onderzoek en de inschatting of het bedrijf bepaalde maatregelen over het hoofd heeft gezien en vervolgens het toezicht op de uitvoering van die specifieke maatregelen

Voor de glastuinbouw is een eigen EML opgesteld in 2023. Dit is omdat er voor de glastuinbouw aparte regels zijn voor de energiebelasting en omdat deze sector eigen energie opwekt.

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.2.2 Bijsturing via afspraken met bevoegd gezag en handhavers

De minister heeft binnen het huidige stelsel geen mogelijkheid om direct te sturen op het toezicht op de energiebesparingsplicht. Opeenvolgende ministers hebben geprobeerd het bevoegd gezag ertoe aan te zetten meer aandacht te schenken aan dit onderwerp.

Dit gebeurde tussen 2008 en 2015 vooral door gemeenten en handhavers te informeren over de energiebesparingsplicht en het toezicht hierop (Tweede Kamer, 32 123 XI, nr. 14; KplusV, 2015). Daarnaast probeerden opeenvolgende ministers afspraken te maken met gemeenten over beter toezicht op de plicht (PBL, 2014). In het *Energieakkoord* werd *afgesproken* dat gemeenten en provincies “prioriteit [geven] aan handhaving van de energiebesparingsverplichting in de Wet milieubeheer” (SER, 2013). Nadere invulling van die afspraken was voorzien door aanvullende afspraken tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (SER, 2013). Dit zou volgens de Sociaal Economische Raad (SER), die als houder van het *Energieakkoord* optrad, hebben geleid tot prestatieafspraken tussen de minister en gemeenten (SER, 2015). Ook hierover ontbrak tijdens ons onderzoek informatie op het toenmalige ministerie van EZK.

Daarnaast probeerden opeenvolgende ministers het toezicht op de energie-besparingsplicht bij te sturen via toezichthouders, vooral de omgevingsdiensten. Dit gebeurde via *gesprekken* met toezichthouders en een nieuwe aanpak voor toezicht en handhaving, die ontwikkeld is samen met lokale overheden (KplusV, 2015). Bovendien zijn er in 2019 *eisen* voor het thema ‘energiebesparing en duurzaamheid’ toegevoegd aan de VTH-kwaliteitscriteria. Dit zijn de eisen voor vergunningverlening, handhaving en toezicht (Iplo, zonder datum). In 2022 besloot de minister samen met de koepelorganisatie van omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, om een landelijk coördinatieteam op te zetten met als doel ingewikkelde *casuïstiek te bespreken* en *advies* uit te brengen aan de omgevingsdiensten (EZK, 2022b). De minister heeft er in 2023 voor gekozen de energiebesparingsplicht toe te

voegen aan de taken die gemeenten en provincies moeten laten uitvoeren door omgevingsdiensten (het basistakenpakket) (EZK, 2022a).

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.2.3 Minister stuurt bij door het direct bekostigen van toezicht

Het bevoegd gezag, een minister, provincie of gemeente, kan zelf besluiten of het prioriteit geeft aan het toezicht op de energiebesparingsplicht en of het hier geld voor vrijmaakt. Opeenvolgende ministers vonden echter dat dit niet voldoende gebeurde. Sinds 2015 stelt de minister geld beschikbaar om extra toezicht op de plicht te laten uitvoeren door omgevingsdiensten.

Incidenteel extra geld voor toezicht op energiebesparingsplicht (2015-2017)

In de periode 2015-2017 heeft de minister van IenM incidenteel geld vrijgemaakt voor toezicht op de energiebesparingsplicht, als gevolg van afspraken uit het *Energieakkoord*. In totaal ging het om € 6 miljoen. De bedoeling was dat omgevingsdiensten van dit budget 20 extra energietoezichthouders zouden kunnen aannemen. Het ministerie van KGG heeft echter geen informatie waaruit blijkt of dit is gebeurt. Op basis van onderzoek van CE Delft naar de Erkende Maatregelenlijsten, valt af te leiden dat een deel van dit geld wel is besteed aan het aantrekken van extra energietoezichthouders (CE Delft, 2018).

VUE (2020-2023)

Vanwege het Urgenda-vonnis in 2020, voerde de minister van EZK de ‘ondersteuningsfaciliteit Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht’ (VUE) in. De VUE bedroeg € 19,5 miljoen en liep van 2020 tot en met 2023. Rijkswaterstaat (RWS) zette deze regeling op. Hiervoor selecteerde RWS externe aanbieders van diensten, die omgevingsdiensten konden ondersteunen bij het toezicht op de energiebesparingsplicht en het verkrijgen van rapportages van de informatieplicht. Omgevingsdiensten konden zelf een dienstenpakket samenstellen en laten uitvoeren door de externe aanbieders. De minister heeft informatie over de output van de uitgaven – het aantal controles - maar niet over de outcome hiervan – de mate waarin bedrijven zich aan de plicht houden en hoeveel energie hierdoor is bespaard. De minister maakt de gegevens die bekend zijn openbaar beschikbaar (Infomil, zonder datum).

SPUK THE (2022-2026)

De minister van EZK heeft in 2022 € 56 miljoen vrijgemaakt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht via de *Specifieke Uitkering Toezicht* en *Handhaving Energiebesparingsplicht* (SPUK THE). Met de SPUK kunnen de omgevingsdiensten extra capaciteit voor toezicht inzetten in de periode 2022-2026.

De minister van KGG heeft geen formele invloed op omgevingsdiensten. Provincies en gemeentes stellen als opdrachtgevers de planning vast van het toezicht door omgevingsdiensten. De minister kan geen rechtstreekse opdracht geven aan omgevingsdiensten. Met de SPUK THE wil de minister de omgevingsdiensten toch beïnvloedden, binnen de kaders van de wet. Omgevingsdiensten die een aanvraag indienen voor geld uit de SPUK THE, moeten deze aanvraag afstemmen met hun opdrachtgevers.

De SPUK THE mag van de minister niet de tot dan toe bestaande bekostiging van het toezicht op de energiebesparingsplicht vervangen. De SPUK THE moet dit toezicht aanvullen. Met andere woorden: de SPUK wordt alleen toegekend als de provincies en gemeenten het tot dan toe bestaande budget voor toezicht op de energiebesparingsplicht in stand houden. Als voorwaarde voor het verstrekken van de SPUK eist de minister dat omgevingsdiensten verantwoordingsinformatie aanleveren over de activiteiten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht die zij ook zonder de SPUK al zouden uitvoeren. Ook vereist de minister informatie over de gelden die omgevingsdiensten daarvoor ontvangen van gemeenten en provincies. Hiermee heeft de minister wel zicht op de resultaten van deze uitgaven.

Toekomstige bekostiging

Het kabinet-Rutte IV heeft afgesproken ook na 2026 geld vrij te maken voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Dit besluit is gecontinueerd onder het kabinet-Schoof. In de 1e suppletoire begroting 2024 van het ministerie van EZK is hiervoor structureel € 14,9 miljoen opgenomen. Hierin zijn ook budgetten voorzien voor ILT en SodM. Daarnaast is er uit het Klimaatfonds extra budget gereserveerd, dat onder andere bedoeld is voor de bekostiging van extra controles op de energiebesparingsplicht door ILT en SodM. In de financiële afspraken van het hoofdlijnenakkoord zijn deze uitgaven ongemoeid te laten (PVV e.a., 2024).

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

4. Energiereductie door energiebesparingsplicht

Omdat de energiebesparingsplicht het belangrijkste middel is om te zorgen voor minder energieverbruik bij bedrijven en instellingen, hebben de minister en het parlement hoge verwachtingen van het resultaat. Maar in de energiebesparingsplicht zijn geen doelstellingen of streefwaarden opgenomen voor het verminderen van het energieverbruik of de CO_2-uitstoot. Wel heeft de minister, of het kabinet, meermaals een ambitie, doelstelling, streefwaarde of prognose gecommuniceerd met het parlement.

In dit hoofdstuk gaan wij in op wat de minister van KGG aan het parlement heeft gemeld over de relatie tussen de energiebesparingsplicht en de te verwachten energiebesparing, en tot welke resultaten de plicht heeft geleid.

We laten zien dat de verwachtingen over energiebesparing onderbouwd zijn, maar ook dat de resultaten sinds 2008 waarschijnlijk niet zijn bereikt. Ook de verwachting van resultaten in 2030 die de minister nu heeft, is hoog en het is onzeker of deze wordt gehaald. Dit komt doordat de minister maar beperkte invloed heeft op de belangrijkste factoren die de opbrengst van de plicht beïnvloeden: de prijs van energie (§ 4.1), de naleving van de plicht (zie hoofdstuk 5) en het toezicht op de plicht (zie hoofdstuk 6).

4.1 Modellen voor bepaling energiereductie

Het doel van de energiebesparingsplicht is het energieverbruik verminderen, waarbij de economische productie gelijk blijft. Het is echter lastig om vast te stellen hoeveel energie *niet* is gebruikt. Daarom ramen TNO en PBL de energiereductie van alle

bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen (ECN, 1998). TNO en PBL werken hiervoor met modellen, die de werkelijkheid zoveel mogelijk benaderen: een model voor de energiebesparing in de dienstensector/utiliteitsbouw en een model voor de energiebesparing in de industrie. In de modellen wordt rekening gehouden met de mate waarin technische maatregelen waarschijnlijk worden gebruikt, de vloeroppervlakte van gebouwen, de mogelijke besparingen op energieverbruik door te voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook de (verwachte) energieprijs is van belang, die is immers leidend voor het besluit welke maatregelen op de Erkende Maatregelenlijst komen. Bij een hoge energieprijs verdienen veel technische maatregelen zich in 5 jaar terug, en biedt de energiebesparingsplicht dus veel besparingspotentieel.

TNO en PBL verklaren dat het voor hen lastig is vast te stellen wat het effect is van alleen de energiebesparingsplicht. Dat komt doordat het kabinet naast de plicht verschillende regels en subsidies inzet om bedrijven aan te zetten tot energie-besparing. Deze kunnen overlappen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de effecten van het verplichte energielabel C voor kantoren en die van de energiebesparingsplicht bij diensten. Die effecten zijn niet goed van elkaar te onderscheiden door de overlap.

Opbrengst van de energiebesparingsplicht?

De opbrengsten van de energiebesparingsplicht, inclusief de informatieplicht, zijn op 3 manieren uit te drukken.

1. **Besparingspotentieel**: dit is de maximale energiebesparing die onder de energiebesparingsplicht valt. Deze opbrengst is alleen haalbaar in een ideale situatie waarin de besparingsplicht 100% wordt nageleefd. Het ministerie van EZK legt de nadruk op het besparingspotentieel van de energiebesparingsplicht.
2. **Handhaafbaar potentieel**: hier gaat het om het deel van het besparings-potentieel dat via toezicht kan worden bespaard. Sommige technische ingrepen laten zich moeilijk controleren en handhaven. Het besparings-potentieel van die ingrepen is niet waar te maken via toezicht. Dit vermindert de te behalen besparing.
3. **Prognose van de bereikte besparing**: dit is een voorspelling van de opbrengst van de energiebesparingsplicht die realistisch gezien mag worden verwacht. De prognose gaat uit van het handhaafbaar potentieel, gecorrigeerd voor het toezicht en de navolging door bedrijven en overig beleid.

TNO en PBL geven aan dat bij de vroegste inschattingen vooral een potentieel-berekening werd gemaakt van wat maximaal onder de energiebesparingsplicht kon worden bereikt. Rond 2019 werd ook de uitvoering van het beleid, zoals de handhaving, in de schattingen meegenomen. Hiermee kwam de schatting dichter bij de 'realistische' verwachting van de opbrengsten. Alle stappen die de verantwoordelijke minister heeft gezet (de informatieplicht, de Erkende Maatregelenlijst, verduidelijking van de berekeningen voor de terugverdientijd, enzovoorts) zorgen voor betrouwbaarder inschattingen.

Om de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht te bepalen, kunnen we dus geen gebruik maken van de gemeten energiebesparing, maar moeten we uitgaan van de modellen voor energiebesparing.

4.2 Verwachtingen energiereductie in 2020 en 2030

Uit het *Energieakkoord* uit 2013 volgde een doelstelling voor de opbrengst van de energiebesparingsplicht (SER, 2013). Voor het hele akkoord was de doelstelling: een besparing van het energieverbruik met 100 Petajoule (PJ) in 2020, ten opzichte van 2013 (SER, 2013). Om de doelstelling van het *Energieakkoord* te halen, moest de energiebesparingsplicht hiervan ongeveer 30 PJ aan energiebesparing opleveren. Uit de doorrekening van het akkoord blijkt dat de energiebesparingsplicht 4 tot 36 PJ energiebesparing kon opleveren in 2020 (ECN, 2013a en 2013b). De opbrengst van de energiebesparingsplicht bleef tot en met 2020 van groot belang om de doelstelling van het *Energieakkoord* te behalen. Als werd ingeschat dat de doelstelling van het akkoord niet zou worden behaald, kwam dit bijna altijd door tegenvallende prognoses van de opbrengst van de energiebesparingsplicht. In die gevallen werd de plicht aangepast om toch de voor het akkoord benodigde energiebesparing te behalen.

In 2019, nog voor het aflopen van het *Energieakkoord*, sloot het kabinet met maatschappelijke partijen het *Klimaatakkoord*. De energiebesparingsplicht was onderdeel van dit akkoord. In de *Klimaat- en Energieverkenning* (KEV) 2020 wordt geschat dat de energiebesparingsplicht in 2030 ongeveer 17–24 PJ energiebesparing oplevert ten opzichte van 2020 (PBL, 2020).

1 Petajoule staat gelijk aan energieverbruik van tienduizenden huishoudens

De geschatte opbrengsten van de energiebesparingsplicht worden gerapporteerd in de energie-eenheid PJ. 1 PJ staat gelijk aan het jaarlijks energieverbruik van ongeveer 18.500 gemiddelde Nederlandse huishoudens. Hierbij gaan we uit van het energieverbruik uit 2021, dus vóór de grote prijsstijgingen van 2022.[3]

Ook bij de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met nieuwe doelgroepen (§ 3.2.1) werden de energiebesparende effecten van deze ingreep ingeschat. Het grootste effect lijkt weggelegd voor uitbreiding met de ETS-sector. In de periode 2021-2025 zou dit kunnen leiden tot een reductie van 1,95 Mton CO_2, net als in de periode 2026-2030 (Royal Haskoning, 2021). Onbekend is tot welke energiebesparing deze uitstootvermindering kan leiden. Echter, het uitbreiden van de plicht over niet-complexe vergunningplichtige bedrijven, in combinatie met het opnemen van CO_2-reducerende maatregelen in de Erkende Maatregelenlijsten, kon volgens schattingen uit 2021 maximaal 2 tot 6 PJ energiereductie opleveren in 2030 (PBL, 2021). Wat de mogelijke opbrengst is van het onder de energiebesparingsplicht brengen van de glastuinbouw en het geheel van vergunningplichtige bedrijven, is onbekend.

De minister deelt de door TNO en PBL geschatte opbrengsten voor 2020 en 2030 vaak zonder eigen analyse met het parlement. Of stelt dat naleving van de energiebesparingsplicht deze energiereductie kan opleveren. Hoewel de minister formeel geen doelstellingen heeft, wekt zij daarmee wel verwachtingen over de opbrengst van de besparingsplicht.

Vooral energiereductie door minder gasgebruik in de dienstensector

In de modellen voor en communicatie over de mogelijke energiereductie wordt niet alleen onderscheid gemaakt tussen de effecten bij industrie en de dienstensector, maar ook tussen energiereductie door minder gebruik van gas én van elektriciteit. Hierdoor is de verwachte energiebesparing in te delen in: dienstensector-gas, dienstensector-elektriciteit, industrie-gas, industrie-elektriciteit.

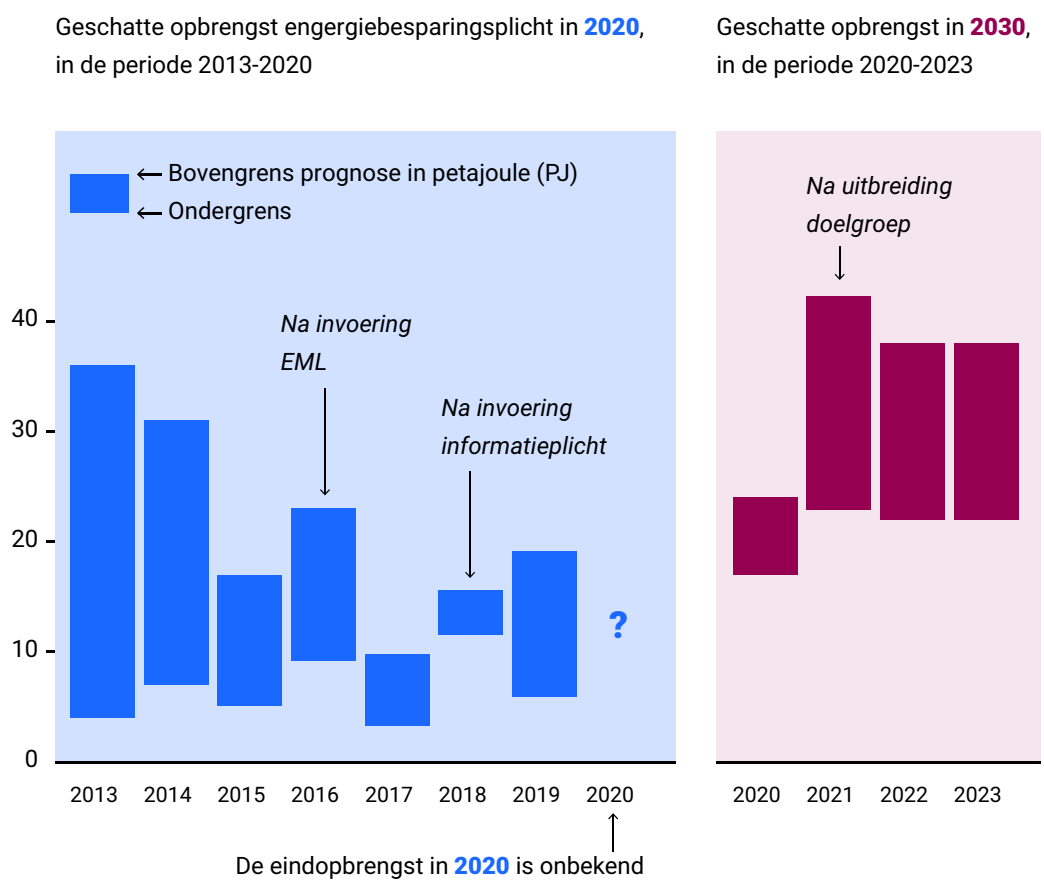
Tot de uitbreiding van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht, in juli 2023, was de meeste energiebesparing steeds te verwachten bij de dienstensector, specifiek in het gasverbruik. Hier zou 55% tot 68% van de energiebesparing worden behaald, als gevolg van de energiebesparingsplicht.[4] In de dienstensector wordt gas vooral gebruikt voor verwarming van gebouwen. De verwachte energiebesparing tot juli 2023 zou dan ook vooral worden behaald door gebouwisolatie.

4.3 Bereikte energiereductie

4.3.1 Onbekend hoeveel energiebesparing in 2020 is behaald

De verwachting van de energiereductie door de energiebesparingsplicht is in de periode 2013-2023 bijna jaarlijks naar beneden bijgesteld. Met uitzondering van 2016 en 2018, toen de verwachte opbrengst naar boven werd bijgesteld door de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten en de informatieplicht. Maar in de jaren na 2016 werd de verwachte opbrengst toch weer naar beneden bijgesteld. Het is niet aannemelijk dat de aanscherpingen ervoor zorgden dat de energiebesparing die bij afsluiten van het *Energieakkoord* werd verwacht, ook werd behaald (figuur 9). Sterker nog: de minister weet niet welke energiebesparing uiteindelijk is behaald in 2020.

Figuur 9 *De geschatte opbrengsten van de energiebesparingsplicht vóór 2020 laten een dalende trend zien*[5]



Geschatte opbrengst in 2020 is onbekend

Door de jaren heen valt de verwachte opbrengst van de energiebesparingsplicht steeds lager uit. Na uitbreiding van de doelgroep in 2021 is weer een stijging te zien.

Bronnen: PBL (2014) Nationale Energieverkenning 2014, blz. 17, 69; Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, 32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020, Nr. 118, brief van de staatssecretaris van IenW betreft V*oortgangsrapportage Klimaatagenda*; ECN (2016) Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord, blz. 30-31, 39; PBL (2016) Nationale Energieverkenning 2016, blz. 83, 84; PBL (2017) NEV 2017, blz. 15, 94, 95; SER (2018) Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei 2018; PBL (2019) kortetermijnraming voor emissies en energie in 2020; PBL (2019) KEV 2019, blz. 112-113, 131; PBL, TNO (2020) KEV 2020, blz. 118.PBL (2020) KEV 2020; PBL (2021) KEV 2021; PBL (2022) KEV 2022; PBL (2023) KEV 2023.

4.3.2 Hogere verwachtingen voor 2030 door uitbreiding doelgroep en hoge energieprijs

De energiebesparingsplicht telt mee voor de klimaatdoelstellingen van 2030. Uit figuur 9 komt het beeld naar voren dat tussen 2020 en 2023 de opbrengst van de plicht in 2030 hoog wordt ingeschat. Maar deze cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Er is in 2020 en 2021 weliswaar sprake van een hogere verwachting van de besparing in 2030, maar dit komt doordat in 2021 al de uitbreiding van de energiebesparingsplicht is meegerekend. De doelgroep waarvoor het besparingspotentieel wordt berekend, is daarom groter dan tot dan toe het geval was. Ook is het effect meegenomen van het verplicht opwekken van duurzame energie, wat eerder geen onderdeel was van de energiebesparingsplicht. Tot slot zijn de effecten van de energielabel C-plicht voor kantoren niet te onderscheiden van het effect van de energiebesparingsplicht (PBL, 2023). In § 5.3.3 gaan we nader in op de energielabel C-plicht.

In de KEV 2023 wordt gesteld dat het besparingspotentieel voor 2030 hoger was dan dat voor 2022. Dit komt vooral door de actualisatie van de Erkende Maatregelenlijsten (PBL, 2023). Door de hoge energieprijs in 2023 vallen er relatief veel maatregelen onder de energiebesparingsplicht. Bij een relatief hoge energieprijs zal een energiebesparende techniek zich immers sneller terugverdienen dan bij een lage energieprijs. De totale geschatte besparing is niet gekwantificeerd. Daarom stellen wij die in figuur 9 gelijk met de inschatting uit 2022.

4.3.3 Besparingen bij ETS-sector onzeker

Ook de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met nieuwe doelgroepen levert in 2030 misschien minder energiereductie op dan oorspronkelijk werd ingeschat.
Zo werd in 2021 verwacht dat uitbreiding van de doelgroep met de ETS-sector kon leiden tot een CO_2-uitstootvermindering van 1,95 Mton, in de periode 2021-2025 en 2026-2030. De belangrijkste randvoorwaarde voor deze geschatte opbrengst was dat de plicht per direct werd ingevoerd én gehandhaafd voor de ETS-sector (Royal Haskoning, 2021). Maar de minister heeft er uiteindelijk voor gekozen de ETS-sector

pas per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht te brengen. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de energiebesparing in 2030 lager is dan in 2021 werd ingeschat.

4.3.4 Achterblijvende energiebesparing heeft mogelijk gevolgen voor behalen Europese doelstellingen

Dat de energiebesparingsplicht mogelijk tot minder energiebesparing leidt dan vooraf ingeschat, kan ook gevolgen hebben voor het behalen van de Europese doelstellingen voor energiereductie die voor Nederland gelden. Binnen de Europese Unie zijn afspraken gemaakt over energiebesparing: de Europese Energie-efficiëntie richtlijn (European Energy-efficiency Directive (EED)).

Lidstaten kunnen deze energiebesparing bereiken door een systeem in te voeren van energiebesparingscertificaten, of via additioneel beleid. Dat betekent dat een land nationale maatregelen moet nemen die aanvullend zijn op Europees beleid om energie te besparen. De maatregelen moeten ook aanvullend zijn op ontwikkelingen die los van het nationale of Europese beleid toch al leiden tot energiebesparing. Nederland heeft gekozen voor de optie additioneel beleid. De energiebesparingsplicht is één van de nationale maatregelen waarmee Nederland wil aantonen te voldoen aan de verplichte Europese energiebesparingsdoelen (Algemene Rekenkamer, 2023b).

TNO gaf in 2022 en 2024 aan dat er meer beleid nodig is om de Europese energiebesparingsdoelen te halen en dat de minister geluk moet hebben bij zaken waar ze geen invloed op heeft, zoals de energieprijs en het weer (TNO, 2022a, 2022b, 2024). Als ook de effecten van de energiebesparingsplicht minder positief zijn dan verwacht, dan moet de verplichte vermindering van het energieverbruik worden bereikt met andere maatregelen zoals extra verplichtingen of subsidies.

Wij verwijzen in dit kader ook naar onze eerdere onderzoeken. Zo stelden wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van EZK 2020* (Algemene Rekenkamer, 2021), dat de minister van EZK het (mogelijk) niet halen van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 sinds 2015 structureel heeft onderschat. In ons *Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van EZK 2022* stelden wij dat de minister niet goed kon monitoren wat het resultaat was van het additionele beleid waarmee Europese besparingsdoelen moeten worden behaald. Dit betrof ook de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2023b).

4.4 Oorzaken achterblijvende resultaten energiebesparing

Dat de energiebesparingsplicht mogelijk minder energiebesparing oplevert dan vooraf verwacht, komt vooral doordat de minister maar beperkt kan bijsturen op het toezicht op de energiebesparingsplicht. En dit heeft weer effect op de naleving van de plicht. Het komt ook doordat de minister weinig inzicht heeft in de resultaten van het toezicht op de naleving van de plicht.

De mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht, bepaalt of de verwachte energiebesparing ook daadwerkelijk wordt behaald. TNO en PBL houden hier in hun modellen ook rekening mee. Als weinig bedrijven zich aan de plicht houden, wordt ook de verwachte energiebesparing naar beneden bijgesteld (PBL, 2023). De naleving van de energiebesparingsplicht is in de afgelopen 15 jaar achtergebleven bij de verwachtingen. Maar hier had de minister nauwelijks zicht op. Daar gaan we in hoofdstuk 5 nader op in.

Toezicht lijkt nodig om naleving af te dwingen. Als er weinig wordt gecontroleerd en gehandhaafd op de energiebesparingsplicht, wordt ook de verwachte opbrengst naar beneden bijgesteld (ECN, 2017). Zoals we in hoofdstuk 3 schreven, kan de minister van KGG maar zeer beperkt sturen op toezicht op de energiebesparingsplicht door het bevoegd gezag, zoals gemeenten en de minister van IenW. Het bevoegd gezag is ook niet verplicht de minister van KGG te informeren over het aantal controles dat het uitvoert of laat uitvoeren op de energiebesparingsplicht. Om daar inzicht in te krijgen, moet de minister dus met het bevoegd gezag afspraken maken over informatie-uitwisseling. De minister had voor 2023 geen inzicht in het aantal controles en de uitkomsten hiervan, en maakte ook geen afspraken om dit inzicht wel te krijgen. Het kan zijn dat de afspraken over versterkte handhaving van de energiebesparingsplicht uit het *Energieakkoord* (2013) wel dit soort afspraken omvatten, en dat geldt ook voor de afspraken om elke 4 jaar alle bedrijven te controleren. Maar de ministeries van IenW en KGG hebben hier geen informatie over.

In 2022 heeft de minister voor KenE de SPUK THE opengesteld. Via dit instrument heeft de minister afspraken gemaakt over informatieaanlevering door omgevingsdiensten. Zij moeten de minister niet alleen informeren over controles op de energiebesparingsplicht die bekostigd worden met de SPUK, maar ook over controles die door provincies en gemeenten worden bekostigd.

De SPUK THE eindigt in 2026. Dan eindigt in principe ook de afspraak die ervoor zorgt dat de minister zicht heeft op de resultaten van de energiebesparingsplicht, doordat zij inzicht krijgt in het aantal controles van de omgevingsdiensten op de energiebesparingsplicht. In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is afgesproken dat er structureel budget beschikbaar wordt gesteld voor toezicht op de energiebesparingsplicht. Via de 1e suppletoire begroting EZK 2024 is deze structurele bekostiging voorgelegd aan het parlement (EZK, 2024c). Maar de wijze waarop de minister na 2026 informatie ontvangt over het aantal uitgevoerde controles en de resultaten hiervan is nog niet uitgewerkt. Op dit moment heeft de minister ook nog geen inzicht in de controles die ILT en SodM hebben uitgevoerd.

5. Naleving energiebesparingsplicht

Dat de opbrengsten van de energiebesparingsplicht qua energiebesparing achterblijven bij de verwachtingen komt deels ook door de beperkte naleving van de plicht. In dit hoofdstuk laten we zien dat de resultaten van naleving van de plicht zijn achtergebleven bij de verwachting van de minister.

De minister heeft de ambitie dat bedrijven de plicht 100% naleven, maar dit gebeurt niet in de praktijk. We zien dat maximaal 15% tot 36% van de bedrijven waarover informatie bekend is, de energiebesparingsplicht volledig naleeft. 44% tot 75% van de ingeschatte doelgroep van de energiebesparingsplicht houdt zich in de periode 2019-2023 aan de informatieplicht. Deze tegenvallende naleving komt onder meer doordat de minister onvoldoende rekening houdt met de grote verschillen binnen de doelgroep.

5.1 Verwachting naleving energiebesparingsplicht

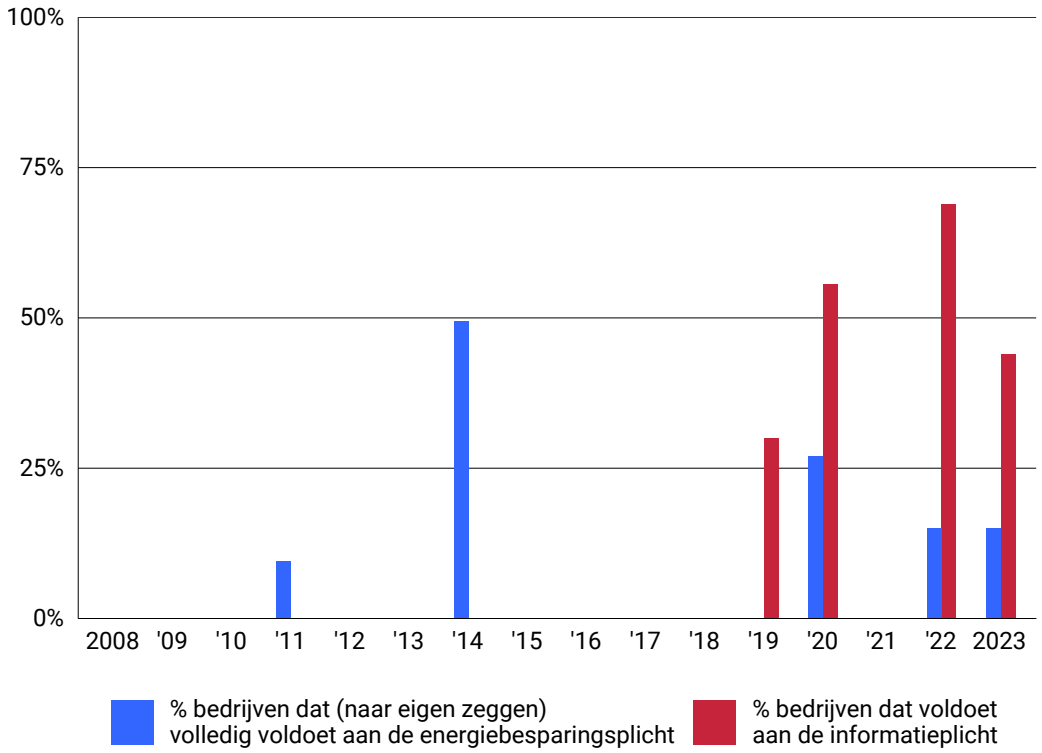
Eén van de doelen in het *Energieakkoord* uit 2013 was: een volledige naleving van de energiebesparingsplicht voor 2020. De minister van KenE gaf ook in 2022 aan dat hij uitgaat van 100% naleving van de energiebesparingsplicht (EZK, 2022a).

De minister gaf echter geen onderbouwing die het aannemelijk maakt dat de energiebesparingsplicht ook daadwerkelijk volledig zou worden nageleefd. Rapporten van ECN, PBL en TNO schatten in dat volledige naleving niet realistisch is en gaan uit van tussen de 40% en 80% 'handhaafbare besparing' (ECN, 2016; PBL, 2020; TNO, 2021; PBL, 2023). De verwachting van de minister lijkt daardoor op voorhand niet realistisch.

5.2 Resultaten naleving energiebesparingsplicht

De naleving van de energiebesparingsplicht is gedurende de onderzochte periode achtergebleven bij de verwachting van de minister. Hoewel de informatie over de naleving sinds 2008 fragmentarisch is, kun je in figuur 10 al wel zien hoezeer de naleving tekortschiet.

Figuur 10 *Gerapporteerde naleving energiebesparingsplicht en informatieplicht*
De naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht blijft achter bij de doelstelling van 100% naleving[6]



Bron: Algemene Rekenkamer (2011) Energiebesparing. Ambities en Resultaten, pp 51; PBL (2014) Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving, blz. 62, 66; SER (2019) Overdracht van Energieakkoord naar Klimaatakkoord; Kantar (2020) Evaluatie Informatieplicht Energiebesparing.; PBL (2023) Klimaat en Energieverkenning 2023, blz. 55; EZK (2024) brief van de minister voor KenE, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830.

Er zijn maar weinig bedrijven en instellingen die volledig aan de plicht voldoen. De minister schatte in dat 90.000-100.000 bedrijven in de periode 2019-2022 moesten voldoen aan de informatieplicht. Die moesten uiterlijk 1 december 2019 informatie aanleveren over de energiebesparende maatregelen die zij hadden getroffen. Maar 30% deed dit op tijd. De naleving van de informatieplicht liep op tot ongeveer 70% in 2022, omdat bedrijven na de deadline alsnog informatie aanleverden. Maar in 2023

begon een nieuwe periode van de informatieplicht en moesten bedrijven opnieuw informatie aanleveren. Maar 44% deed dat ook werkelijk. De minister laat onderzoeken waarom niet meer bedrijven voldoen aan de plicht.

Van de bedrijven die informatie aanleveren voor de informatieplicht (jaren 2020, 2022 en 2023 in figuur 10) en van bedrijven die los van die verplichting zijn onderzocht (jaren 2011 en 2014 in figuur 10) is bekend hoeveel procent voldoet aan de energiebesparingsplicht. De cijfers over 2011 (10%) en 2014 (50%) betreffen zelfrapportages van bedrijven en zijn waarschijnlijk overschattingen. De gegevens over de periode vanaf 2020 zijn afkomstig uit de gegevens van de informatieplicht en dus veel betrouwbaarder. Uit die gegevens blijkt dat maar een heel klein deel van de doelgroep van de energiebesparingsplicht voldoet aan de regels (15%-27%). Per 2024 zijn er aparte nalevingscijfers voor gebouwmaatregelen en eisen aan activiteiten, vanwege de invoering van de omgevingswet. In juni 2024 stelde de minister voor KenE dat van de bedrijven die aan de informatieplicht voldeden, 15% volledig voldeed aan de eisen voor gebouwmaatregelen en dat 36% volledig voldeed aan de eisen voor activiteiten (EZK, 2024).

Dat zo weinig bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht, betekent overigens niet dat de overige bedrijven en instellingen geen maatregelen voor energiebesparing hebben genomen. Zij voldoen alleen niet volledig aan de plicht. De minister hecht eraan te stellen dat er veel gebeurt. Zo heeft een deel van de doelgroep 75% van de verplichte maatregelen doorgevoerd. Ook is gerapporteerd over 70% van het geschatte energieverbruik (PBL, 2023) (EZK, 2024a). Maar hierbij benoemd de minister niet welke maatregelen zijn doorgevoerd. En dat maakt veel uit, want bijvoorbeeld LED-lampen niet vervangen kost minder én levert minder besparing op dan het vernieuwen van een elektromotor of een verwarmingssysteem, of het doorvoeren van ingrijpende isolatiemaatregelen. De maatregelen tellen allemaal even zwaar mee in de rapportage van de minister. Het is, kortom, niet duidelijk of het bij die 75% doorgevoerde maatregelen alleen gaat om ‘laaghangend fruit’ of om kostbare maatregelen met veel energiebesparende effecten.

5.3 Oorzaken achterblijvende resultaten naleving

De energiebesparingsplicht dwingt energiebesparing af bij een grote en diverse doelgroep; van industrie tot modewinkel en van school tot ziekenhuis. In de praktijk blijkt het opleggen van een eenvormige plicht aan zo’n gevarieerde doelgroep tot knelpunten te leiden. Per 1 juli 2023 vallen ook ETS-bedrijven onder de doelgroep, net als glastuinbouwbedrijven en bedrijven met een milieuvergunning. Daarmee is de doelgroep nog heterogener geworden dan deze al was.

Op basis van bestaande onderzoeken en gesprekken die wij voerden met 8 branche-organisaties, hebben wij zicht gekregen op de knelpunten waar bedrijven of instellingen tegenaanlopen in de naleving van de energiebesparingsplicht. Enkele knelpunten zijn breed gedeeld, andere gelden specifiek voor een bepaalde branche. Deze knelpunten werken we uit in de volgende paragrafen.

5.3.1 Plicht wordt beperkt gehandhaafd

Eén van de oorzaken van de beperkte naleving van de energiebesparingsplicht is het beperkte toezicht. Dit beschrijven we uitgebreider in hoofdstuk 6. Doordat er weinig toezicht is, is de pakkans klein voor bedrijven die niet aan de plicht voldoen. Dat kan ervoor zorgen dat bedrijven die onder de besparingsplicht vallen, er bewust voor kiezen de regelgeving niet te volgen in de verwachting dat zij toch niet gecontroleerd worden. Voor bedrijven met meerdere vestigingen, die onder verschillende omgevingsdiensten vallen, zijn verschillende toezichtregimes moeilijk werkbaar.

5.3.2 Gebrek aan bekendheid en kennis bij bedrijven

De naleving van de plicht wordt bemoeilijkt doordat veel besparingsplichtige bedrijven niet weten dat er een energiebesparingsplicht bestaat. Wij constateerden in 2011 in ons rapport over de energiebesparingsplicht dat veel ondernemers niet bekend zijn met die plicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Maar nog in 2023 bleek nog steeds dat slechts de helft van de MKB-bedrijven die meededen aan een onderzoek, ervan op de hoogte was dat ze moesten voldoen aan de energie-besparingsplicht (D&B, 2023).

In de afgelopen 16 jaar hebben opeenvolgende ministers talloze informatiebijeen-komsten gehouden om bekendheid van de plicht te verbeteren. In de periode 2010-2017, waarin de minister van IenM verantwoordelijk was, lag zelfs de nadruk op voorlichting (§ 3.2). Desondanks zijn veel bedrijven en instellingen er nog altijd niet van op de hoogte dat zij aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen.

Met name bij kleinere bedrijven ontbreekt het volgens bracheorganisaties aan kennis over het bestaan van de plicht. Maar het ontbreekt bedrijven ook kennis over energie-besparing zelf en aan capaciteit en kennis om de benodigde processen en formulieren te doorlopen. Daarom hebben die bedrijven een tussenpersoon nodig, zoals een energieadviseur, die hen helpt om aan de informatieplicht te voldoen en aan te geven welke maatregelen nodig zijn. Omdat alle bedrijven tegelijk moeten voldoen aan de informatieplicht is er een piek in de gevraagde diensten van energieadviseurs. Die adviseurs kunnen niet al die bedrijven tegelijk helpen, zodat bedrijven niet op tijd voldoen aan de informatieplicht.



“Het knelpunt waar wij tegenaan lopen is dat niet elke ondernemer even goed op de hoogte is van hoe dit ingevuld moet worden en/of de vereisten niet altijd even goed begrijpt.”
Een ondernemer van een horecaketen

5.3.3 Andere plichten overlappen met energiebesparingsplicht

Branches geven aan dat bedrijven moeite hebben met het feit dat regels elkaar deels overlappen. De energiebesparingsplicht komt namelijk sterk overeen met andere regels voor energiebesparing, zoals de Europese Energie-audit en de Nederlandse energielabel C-plicht.

EED Energie-audit

De European Energy-efficiency Directive (EED) introduceert verplichte energie-audits voor bedrijven. Zo’n audit is een onderzoek naar het energieverbruik van een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. Het is niet verplicht deze maatregelen ook uit te voeren, in tegenstelling tot de maatregelen die voortkomen uit de energiebesparingsplicht. Sommige ondernemingen moeten zowel aan de energie-auditplicht uit de EED als aan de nationale energiebesparingsplicht en bijbehorende informatieplicht en/of de onderzoeksplicht voldoen. Daardoor worden zij geconfronteerd met dubbele rapportageverplichtingen, voor grofweg hetzelfde onderwerp: energiebesparing. Om onnodige lastendruk te voorkomen, mogen bedrijven hun rapportage voor de energiebesparingsplicht ook gebruiken voor de energie-audit (Besluit energie-audit). Desondanks moeten bedrijven aan 2 plichten voor energiebesparing voldoen.

Energielabel C-plicht

In 2018 heeft de minister van BZK een energielabel C-plicht voor kantoren ingevoerd. Deze overlapt deels met de energiebesparingsplicht. De overlap zit onder meer in de terugverdientijden van technische maatregelen en de doelgroep. Zo werd ingeschat dat de meeste kantoren maatregelen moesten nemen die zich terugverdienen in 3 tot 6,5 jaar om aan de energielabel C-plicht te voldoen. Maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienen zijn meestal al verplicht onder de energiebesparingsplicht. Ook blijkt uit onderzoek vóór invoering van de labelplicht, dat 32% van de kantoren en maar liefst 87% van de vloeroppervlakte van kantoren die onder de labelplicht zouden vallen, al onder de energiebesparingsplicht viel (ECN, 2017).

De ondergrens voor de energiebesparingsplicht komt volgens RVO overeen met het energieverbruik van kantoren vanaf 1.500 m2. Op basis van cijfers van CoBouw uit 2023 valt 62,4% tot 75,2% van de kantooroppervlakte, die groter is dan 100 m2 en

dus waarschijnlijk onder de labelplicht valt, ook onder de energiebesparingsplicht.[7] Juist vanwege die overlap ging het ministerie van EZK er tot voor kort van uit dat als een bedrijf aan de energielabel C-plicht voldeed, het ook aan alle gebouwgebonden maatregelen uit de Erkende Maatregelenlijst voldeed. Maar het toezicht voor de plichten ligt bij verschillende partijen. Daardoor kan een bedrijf te maken hebben met zowel toezichthouders van de gemeente, die toezicht houdt op de labelplicht, als de omgevingsdienst die toezicht houdt op de energiebesparingsplicht.

5.4.3 IT van RVO bemoeilijkt informatieplicht

Ook hebben bedrijven problemen met de IT van RVO. RVO verzorgt de website, het eLoket, waar bedrijven hun informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen. In zowel 2019 als 2023 waren er problemen met dit digitale loket. Zo was het lastig voor bedrijven met meerdere vestigingen om ineens voor alle vestigingen aan de informatieplicht te voldoen en kon pas laat de informatie worden aangeleverd. Ook kwam het voor dat het e-loket enkele dagen gesloten was wegens storingen. RVO doet onderzoek naar deze problemen.



"Ondersteuning vanuit het RVO is niet optimaal. RVO was erg laat met het (…) sjabloon hierdoor konden we pas laat starten met het invullen."
Een horecaondernemer

Figuur 11 *De energiebesparingsplicht is een voorbeeld van 'one size fits none'-beleid*

One size fits none-beleid

Er zijn verschillende redenen waarom bedrijven niet voldoen aan de energiebesparingsplicht.



5.3.5 Energiebesparingsplicht is 'one size fits none'-beleid

Naast algemene voorgenoemde knelpunten zijn er ook problemen waar een klein deel van de doelgroep tegenaan loopt (zie figuur 11). De diversiteit in de doelgroep van de plicht brengt met zich mee dat een aantal knelpunten vaak specifiek voor een bepaalde branche geldt. We karakteriseren de energiebesparingsplicht als een 'one size fits none'-maatregel. De regel is vanuit het perspectief van de minister overzichtelijk; aan iedereen wordt dezelfde eis gesteld. In de praktijk leidt die bij de diverse doelgroep echter tot problemen We lichten enkele van deze problemen toe.

Tegengestelde belangen huurders en verhuurders bedrijfsruimte

De kosten voor de verduurzaming van een bedrijfspand komen grotendeels voor rekening van de verhuurder terwijl de baten vaak voor de huurder zijn, die krijgt immers een lagere energierekening. Voor de verhuurder is er dus weinig motivatie om een bedrijfspand te verduurzamen. Daarbij speelt mee dat het pand door verduurzaming mogelijk meer waard wordt, en de eigenaar dus mogelijk meer belasting moet betalen. Zakelijke huurders moeten zelf de processen verduurzamen, maar hebben vaak huurcontracten van 5 jaar. Volgens brancheorganisaties investeren ze dus niet snel in een maatregel die zich pas na 5 jaar terugverdient omdat zij voordat die termijn afloopt het pand misschien al niet meer huren.

Prikkel voor scholen om investeringen in energiebesparing uit te stellen

De meeste scholen voor primair en secundair onderwijs in Nederland zijn gevestigd in een gebouw dat de gemeente hun ter beschikking stelt. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het onderhoud van het schoolgebouw in de periode dat de school het gebruikt (Algemene Rekenkamer, 2016). Als een schoolbestuur een investering doet waarmee energie bespaard wordt, betekent dit vaak ook een verbetering van het schoolgebouw. Deze investering gaat ten koste van het eigen vermogen van het schoolbestuur, dat het kan gebruiken voor extra faciliteiten bij nieuwbouw van een school. Ook gaat een verduurzamingsinvestering mogelijk ten koste van de onderhandelingspositie van het schoolbestuur bij vernieuwing van het schoolgebouw. Het gebouw is immers verbeterd, en daardoor wordt de noodzaak voor complete vernieuwing minder groot.

Beperkte toegang tot kapitaal

Dat investeringen zich in 5 jaar terugverdienen, betekent niet dat ondernemers altijd genoeg kapitaal hebben om de investering te doen. Bedrijven kunnen volgens brancheorganisaties niet altijd bij een bank geld lenen om energiebesparende maatregelen door te voeren. Ook zijn er vaak investeringen die beter renderen dan energiebesparing. Onder andere om deze reden verkende de minister van KGG in hoeverre het nodig en mogelijk was om MKB'ers, naast de bestaande subsidies en fiscale maatregelen, nog verder financieel te ondersteunen (EZK, 2021a) (EZK, 2021b).

Energiebesparende maatregelen zijn niet altijd de beste leidraad voor verduurzaming

Grote industriële bedrijven moeten hun CO_2-uitstoot in 2050 naar 0 te krijgen. Energiebesparende maatregelen kunnen ook de CO_2-uitstoot reduceren. En CO_2-reducerende technieken kunnen leiden tot energiebesparing. Maar de

energiebesparende maatregelen zijn volgens hen niet altijd de meest kosteneffectieve manier om CO_2-uitstoot te beperken. In die gevallen leggen zij mogelijk de prioriteit bij maatregelen die vooral gericht zijn op CO_2-reductie.



“Energiebesparingsmaatregelen (…) [zijn] niet altijd de meest efficiënte manier om CO_2 te reduceren. (…) Energiebesparingsmaatregelen zijn vaak kapitaalintensieve maatregelen en geven weinig economische voordelen, terwijl andere maatregelen eenvoudiger zijn en vaak een kortere terugverdientijd hebben.”
VNCI

6. Toezicht op de energiebesparingsplicht

In hoofdstuk 3 schreven we over het stelsel van toezicht op de energiebesparingsplicht. We stelden vast dat het bevoegd gezag, vooral provincies en gemeenten, veel vrijheid heeft om te bepalen of het toezicht houdt op naleving van de energiebesparingsplicht. De minister kan nauwelijks sturen op het toezicht dat op de energiebesparingsplicht wordt gehouden. Desondanks hebben het kabinet en de minister wel een ambitie als het gaat om toezicht op de energiebesparingsplicht. Namelijk dat alle bedrijven en instellingen die onder de plicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd.

Wij stellen vast dat deze ambitie niet wordt bereikt en dat de minister tot 2023 maar heel beperkt zicht had op het aantal uitgevoerde controles. Dat komt ook omdat het VTH-stelsel, waar de energiebesparingsplicht onder valt, überhaupt niet goed functioneert. Ook hebben de minister én omgevingsdiensten geen compleet beeld van de doelgroep van de plicht. De IT-problemen van RVO dragen hieraan bij. Daarbij weet de minister niet wat een vierjaarlijks toezichtregime kost én weet zij niet hoeveel geld medeoverheden hieraan uitgeven. De minister stelt wel geld direct beschikbaar aan omgevingsdiensten, maar de omvang van deze budgetten onderbouwt zij niet. Bovendien is het geld dat de minister beschikbaar onvoldoende om toezichtregime dat de minister wenst volledig te bekostigen.

6.1 Verwachtingen over toezicht

Het kabinet en opeenvolgende ministers hebben de ambitie dat besparingsplichtige bedrijven en instellingen eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd op naleving van de plicht. Ze maakten er afspraken over en stuurden erop met beleid.

Zo werd in een rapport over de geschatte kosten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht, dat is opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM, uitgegaan van een vierjaarlijkse controle (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011). Ook sprak de minister van EZK de ambitie uit van een vierjaarlijkse controle van alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, ongeacht het energiegebruik of risicoprofiel (Tweede Kamer, nr. 3041). Daarnaast vroeg de staatssecretaris van EZK aan omgevingsdiensten naar de benodigde bekostiging voor een controle van alle ETS-bedrijven, waarbij het beschikbare budget in ongeveer 4 jaar moet worden besteed (EZK, 2021b). Ten slotte heeft het kabinet in het kader van het *Energieakkoord* (2013) afgesproken dat energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd (Rijksoverheid, 2016). Het ministerie van KGG zegt zich nu niet te herkennen in het vierjaarlijkse controleregime.

Hoewel opeenvolgende ministers wensen dat alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd, zijn zij niet nagegaan of een dergelijk toezichtregime uitvoerbaar en haalbaar is. Daarbij was in elk geval sinds 2010 al bekend dat toezicht op de energiebesparingsplicht beperkt wordt uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2011; ECN e.a., 2015). Meer recent bleek uit onderzoek door decentrale rekenkamers, waaronder het onderzoek van Ecorys/VvR, dat de onderzochte omgevingsdiensten 5 tot 20 jaar nodig hebben om alle bedrijven die onder de plicht vallen te controleren (Adromi, 2020; Ecorys, te verschijnen).

6.2 Resultaten toezicht

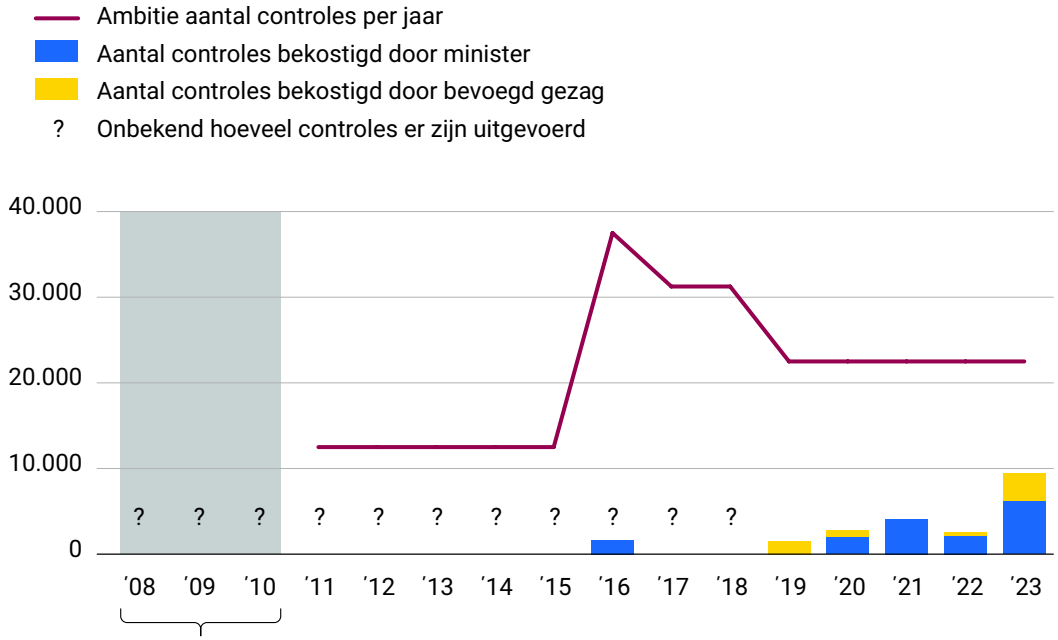
De minister weet niet hoeveel controles er jaarlijks nodig zijn om haar doelstelling te behalen en hoeveel controles daadwerkelijk worden uitgevoerd op naleving van de energiebesparingsplicht. Wij zijn daarom nagegaan in hoeverre de gewenste resultaten voor toezicht worden bereikt.

Figuur 12 zet het gewenste aantal controles per jaar (ambitie) af tegen het minimaal aantal uitgevoerde controles. Wij hebben geschat hoeveel controles gemiddeld per jaar nodig zijn om elk bedrijf dat onder de plicht valt elke 4 jaar te controleren. Daarbij gaan we uit van de door de minister ingeschatte aantallen bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen (genoemd in § 3.2.1). Ook gaan we uit van een gelijkmatige verdeling van de controles. Om alle bedrijven en instellingen elke 4 jaar te controleren, nemen wij aan dat jaar een kwart van de totale doelgroep wordt gecontroleerd. Dit gegeven hebben wij vergeleken met het aantal controles waar de minister zicht op heeft én de controles die genoemd zijn in het onderzoek van

Ecorys/VvR naar het toezicht op de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

Figuur 12 *Door minister gewenste en bij haar bekende aantal controles*[8]

Het aantal bekostigde controles blijft ver achter bij de ambitie



2008-2010: geen inschatting van het aantal bedrijven dat onder de plicht valt. Dus ook geen berekening te maken van aantal controles dat zou moeten worden uitgevoerd.

Bron CE Delft (2018) Erkende maatregelenlijsten. Evaluatie van de uitvoeringspraktijk, blz. 9; Ecorys (2024) Doemee-onderzoek Energiebesparingsplicht; https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht geraadpleegd 5-6-2024; https://vue.databank.nl/jive; geraadpleegd 3-9-2024.[9]

Uit figuur 12 blijkt dat de controles die de minister zelf heeft bekostigd, via de VUE en SPUK THE, ruimschoots achterblijven bij het aantal controles dat nodig voor de ambitie ‘elke 4 jaar alle bedrijven controleren’. Dat hoeft geen probleem te zijn. Het is mogelijk dat omgevingsdiensten, ILT en SodM met reguliere middelen zoveel controles hebben uitgevoerd dat deze, samen met de door de minister gefinancierde controles, er wel voor zorgen dat het doel bereikt wordt. Maar dat was bijvoorbeeld niet het geval in 2023. Dit is het enige jaar waarvan de minister en wij zeker weten hoeveel controles er zeker zijn uitgevoerd, omdat omgevingsdiensten ook informatie aanleverden aan de minister, over controles die zij buiten de SPUK (en VUE) uitvoerden, als voorwaarde om die SPUK THE te ontvangen.

De controles die zijn gefinancierd door het bevoegd gezag en de minister van KGG samen, zagen in 2023 toe op ruim 9.400 bedrijven en instellingen uit de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel (Rijksoverheid, zonder datum). Maar in dat jaar zouden naar schatting ongeveer 22.500 besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten worden gecontroleerd, om het doel van een complete vier-jaarlijkse controle te bereiken. Bovendien was er in 2023 vanuit de minister financiering met zowel de VUE als de SPUK THE. Het aantal controles dat in 2023 werd uitgevoerd, is relatief hoog ten opzichte van andere jaren. Maar dit is geen jaarlijks terugkerend fenomeen, aangezien de VUE in 2023 voor het laatst beschikbaar was.

Of het aantal controles vóór 2023 wel voldeed de doelstelling van de minister, is bij haar niet bekend. Vóór invoering van de SPUK THE was immers niet duidelijk hoeveel controles op de energiebesparingsplicht de omgevingsdiensten uitvoerden. De minister heeft ook geen informatie over controles die ILT en SodM uitvoerden naar de energiebesparingsplicht.

Wij betwijfelen ten zeerste of het aantal reguliere controles die door provincies en gemeenten worden bekostigd, in combinatie met de controles die de minister financiert, in de periode voor 2023 voldoende was om de ambitie van de minister qua aantallen controles te behalen. Uit het Ecorys/VvR-onderzoek blijkt dat de onder-zochte omgevingsdiensten in de periode 2019-2023 jaarlijks tussen de 1.520 en 6.790 controles uitvoerden. Ecorys heeft niet alle omgevingsdiensten in Nederland onderzocht, dus het gevonden aantal uitgevoerde controles is waarschijnlijk een onderschatting van het totaal aan uitgevoerde controles. Tegelijk gaven gemeenten tot 2023 maar beperkt opdracht om controles op de energiebesparingsplicht uit te voeren. Het ligt dus niet voor de hand dat het aantal controles van omgevings-diensten die Ecorys niet heeft onderzocht, in combinatie met de nu bekende gegevens, wel het aantal controles opleverde dat de minister ambieerde.

6.3 Oorzaken achterblijvende resultaten controles

Dat het aantal controles zeer waarschijnlijk achterblijft bij de doelstelling, heeft 3 oorzaken:

- het VTH-stelsel, waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is, functioneert niet naar behoren;
- omgevingsdiensten hebben geen sluitend inzicht in de doelgroep;
- het is twijfelachtig of er voldoende bekostiging is.

6.3.1 VTH-stelsel functioneert niet naar behoren

De minister van KGG wordt er bij sturing op de energiebesparingsplicht mee geconfronteerd dat de plicht onderdeel is van het VTH-stelsel, dat niet naar behoren werkt.

Het VTH-stelsel is vanaf 2009 opgebouwd omdat de handhaving van regels op het gebied van milieu tekortschoot. De commissie-Van Aartsen, concludeerde in 2021 dat het VTH-stelsel te vrijblijvend en gefragmenteerd is waardoor vermijdbare milieuschade ontstaat (Commissie-Van Aartsen, 2021). De staatssecretaris van IenW heeft in reactie hierop het *Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel* (IBP VTH) ingevoerd (BZK e.a., 2022). In januari 2024 meldde de staatssecretaris van IenW op basis van een eigen analyse, dat de omgevingsdiensten niet voldoende robuust zijn (IenW, 2024). In maart 2024 is een review van het programma IBP VTH gepubliceerd. Daarin wordt gesteld dat doorgaan op de weg van het IBP VTH niet zal leiden tot een substantiële verbetering van het VTH-stelsel (Sorgdrager en Van Aartsen, 2024).

Omgevingsdiensten werken in theorie zoveel mogelijk risicogestuurd. Maar uit de gesprekken die wij voerden maken wij op dat dit niet altijd de praktijk is. Gemeenten sturen ‘hun’ omgevingsdienst strak aan op toezicht binnen de eigen gemeentegrens, ook als dit ertoe leidt dat het toezicht dan niet op de meest doelmatige manier wordt uitgevoerd.

Ook de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel schiet tekort. De ILT is beheerder van een informatiesysteem: *Inspectieview.* Dit geeft de stand van controle en handhaving door omgevingsdiensten weer. Het is een systeem waarin (Rijks) inspectiediensten en omgevingsdiensten informatie over elkaars inspecties kunnen inzien. De Algemene Rekenkamer concludeerde eerder, in onderzoek naar milieucriminaliteit en staalslakken, al dat de datakwaliteit van *Inspectieview* niet toereikend is (Algemene Rekenkamer 2021, 2024; Commissie Van Aartsen, 2021). Het is exemplarisch voor de staat van de informatievoorziening dat de minister van KGG voor informatie over het toezicht op de energiebesparingsplicht geen bestaand systeem gebruikt. Zij vraagt omgevingsdiensten namelijk om hierover apart informatie bij te houden, via de SPUK THE.

De minister heeft ervoor gekozen de energiebesparingsplicht in 2023 toe te voegen aan het basistakenpakket van omgevingsdiensten (EZK, 2022a). Door deze taken te ‘centraliseren’ bij omgevingsdiensten zou het toezicht volgens het ministerie van KGG worden versterkt, ondanks voorgenoemde problemen met het VTH-stelsel.

Via de SPUK THE probeert de minister bovendien om omgevingsdiensten in elk geval 1 geldstroom te geven waarmee de diensten wel gemeente-overstijgend en risicogericht kunnen controleren.

6.3.2 Omgevingsdiensten hebben geen volledig zicht op de doelgroep

In § 3.2.1 beschrijven we dat de minister geen goed zicht heeft op de omvang van de van de energiebesparingsplicht. Ook omgevingsdiensten weten niet precies hoeveel en welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Zo blijkt uit het Ecorys/ VvR-onderzoek dat maar de helft van de respondenten volledig inzicht heeft in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten kunnen juist middelen uit de SPUK THE inzetten om dit inzicht te verkrijgen. Maar het kan tijdrovend zijn dit inzicht te verkrijgen (SER, 2019).

Moeizaam inzicht krijgen in de doelgroep

Een omgevingsdienst geeft aan dat hij tot 2023 zicht had op 4.000 inrichtingen die onder de energiebesparingsplicht vielen. Maar op basis van CBS-data weet de omgevingsdienst dat er ongeveer 8.000 inrichtingen in zijn werkgebied (mogelijk) onder de energiebesparingsplicht vallen. Met een arbeidsintensieve campagne waarbij álle inrichtingen in dit werkgebied zijn aangeschreven, zijn nog eens 1.000 inrichtingen in beeld gekomen. Hierdoor weet de omgevingsdienst van 5.000 inrichtingen dát zij onder de plicht vallen. Er zijn dus nog steeds tot wel 3.000 inrichtingen niet bekend bij de omgevingsdienst die, afgaand op de CBS-gegevens, vermoedelijk wel onder de plicht vallen.

De minister van KGG wil wet- en regelgeving wijzigen, zodat omgevingsdiensten direct energieverbruiksgegevens van bedrijven kunnen opvragen bij energieleveranciers. Op die manier zouden omgevingsdiensten gemakkelijker zicht kunnen krijgen op bedrijven in hun werkgebied die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister probeerde de wettelijke grondslag hiervoor te regelen als onderdeel van het wetsvoorstel salderingsregeling (EZK, 2023b). Op 13 februari 2024 verwierp de Eerste Kamer dit wetsvoorstel. Het voorstel is opnieuw ingediend bij het wetsvoorstel Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet).

Ook zonder dat zij wet- en regelgeving aanpast, kan minister van KGG de omgevingsdiensten al ondersteunen bij hun toezicht op de energiebesparingsplicht. Zij kan namelijk meedenken over welke controles prioriteit hebben, of bij het opstellen van risicoanalyses. Op basis van de data van CBS (CBS, zonder datum a, b, c), en rapporten van ECN (nu TNO) (ECN, 2017; TNO, 2021), kan de minister nu al aan

omgevingsdiensten een grofmazig beeld meegeven van wat voor soort bedrijven onder de plicht vallen. Dit maakt het voor omgevingsdiensten gemakkelijker om in te schatten welke bedrijven waarschijnlijk onder de plicht vallen en waar het nuttig kan zijn om te controleren of een bedrijf onder de plicht valt. Dit werken wij hieronder uit in een voorbeeld. Maar dit gebeurt in de praktijk niet. Het ministerie ziet hier ook geen taak voor zichzelf; toezicht is volgens het ministerie een taak van de bevoegde gezagen.

Hoe groot is de kans dat een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt?

ECN/TNO schatte in 2017 in dat 50% van de hotels onder de energiebesparingsplicht valt (ECN, 2017) en in 2021 dat 92% van het vloeroppervlakte van hotels onder de energiebesparingsplicht valt (TNO, 2021). In 2017 waren er ongeveer 4.000 hotels in Nederland (CBS, zonder datum a, b, c).

Van de praktijken (zoals huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten) in Nederland valt naar verwachting maar 9% van het aantal praktijken en 66% van de vloeroppervlakte onder de energiebesparingsplicht (ECN, 2017; TNO, 2021). In 2017 waren er ongeveer 98.000 praktijken in Nederland (CBS, zonder datum a, b, c).

De kans dat een willekeurig hotel onder de plicht valt is dus groot, terwijl de kans dat een willekeurige praktijk onder de plicht valt, juist klein is. Bovendien zijn er heel veel praktijken en relatief weinig hotels.

Sommige omgevingsdiensten zijn zich hier bewust van. Ze voeren zelf al deze analyse uit, blijkt uit onderzoek van Ecorys/VvR.

Er waren in 2019 en 2023 problemen met de IT van RVO, die rapportages verwerkt van bedrijven waarvoor de informatieplicht geldt. Van die problemen hadden niet alleen de bedrijven, maar ook de omgevingsdiensten last. Zij hebben de rapportages immers nodig voor het programmeren van toezicht op de informatieplicht en energiebesparingsplicht.

Ook als omgevingsdiensten wel weten dat een bedrijf onder de plicht valt is er een informatiegat. De Erkende Maatregelenlijsten zijn mede ingevoerd om discussies te voorkomen over welke maatregelen zich in 5 jaar terugverdienden, en die bedrijven of instellingen daarom moeten doorvoeren. Maar met de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten zijn dit soort discussies nog steeds mogelijk. Besparingsplichtige bedrijven zijn namelijk niet verplicht om de maatregelen te nemen als zij kunnen aantonen dat die voor hen niet gelden, bijvoorbeeld omdat niet wordt voldaan aan

technische of financiële randvoorwaarden (*Activiteitenbesluit Milieubeheer*). Dit laat ruimte voor maatwerk per bedrijf of instelling, maar brengt ook met zich mee dat een omgevingsdienst veel informatie nodig heeft over een bedrijf om goed in te kunnen schatten of een maatregelen zich inderdaad niet in 5 jaar terugverdient. Deze informatie hebben de omgevingsdiensten niet altijd.

6.3.3 (On)voldoende bekostiging?

Wanneer het kabinet afspreekt, of als de minister de ambitie heeft dat alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd, dan moet de minister ook weten hoeveel dit kost en of daar voldoende geld voor wordt vrijgemaakt. Dit is des te meer van belang als de minister direct geld beschikbaar stelt aan toezichthouders voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Hoeveel extra geld er nodig is, is afhankelijk van de kosten van het toezicht en van de vraag welke controles al uitgevoerd worden op kosten van medeoverheden.

Inschatting totaal benodigd bedrag voor vierjaarlijkse controle

De minister heeft geen inzicht in hoeveel geld er nodig is voor een vierjaarlijkse controle van alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Daarom hebben wij een schatting gemaakt van het budget dat nodig is om dit doel te bereiken. Wij hebben deze kosten op 4 manieren benaderd. In bijlage 3 werken wij uit hoe wij tot deze cijfers zijn gekomen en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. Figuur 13 laat zien hoe de door ons ingeschatte kosten veranderen door de jaren heen, en hoe de 4 inschattingen zich tot elkaar verhouden.

Wij schatten het benodigde budget in op basis van:

- Een extrapolatie van de inschatting die ECN in 2011 maakte van het benodigde budget. Het door ons berekende bedrag loopt op van bijna € 9 miljoen per jaar (in 2011) tot € 30 miljoen per jaar (in 2023).
- Een extrapolatie op basis van controles die zijn uitgevoerd met het extra geld dat het ministerie van IenM in 2016 beschikbaar stelde. Een sluitende controle zou volgens onze berekening jaarlijks € 68,5 miljoen (2016) tot € 51 miljoen (2023) kosten.
- Een extrapolatie op basis van de uitgaven door de omgevingsdienst voor de gemeente Zaanstad, in 2021-2023. Deze berekening leidt tot onze inschatting dat jaarlijks ongeveer € 19,6 tot € 22 miljoen nodig is.
- Een extrapolatie op basis van de controles die zijn uitgevoerd via de SPUK THE in 2023. Deze berekening leidt tot onze inschatting dat jaarlijks € 53,5 tot € 54 miljoen nodig is.

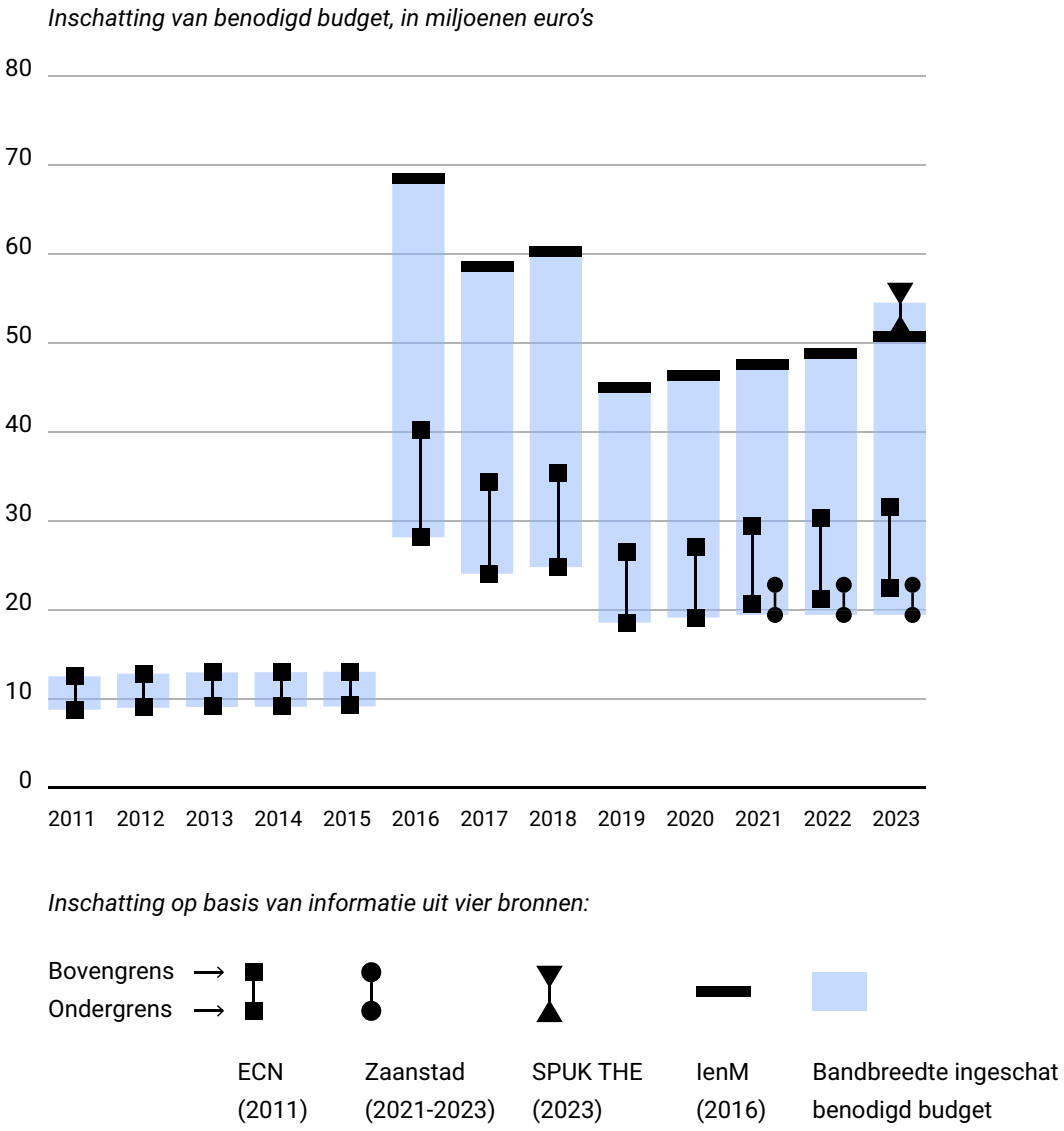
Voor al deze bedragen geldt: dit zijn de budgetten die mogelijk nodig zijn om alleen de doelgroep te controleren zoals die al voor 1 juli 2023 onder de energiebesparingsplicht viel, volgens een vierjaarlijks controleregime. Sinds 2023 is de doelgroep fors uitgebreid, met andersoortige bedrijven dan voorheen (§ 3.1.2). Daardoor is er nog meer geld nodig om de doelgroep te controleren dan figuur 13 laat zien.

De geschatte omvang van de doelgroep tot 1 juli 2023 verschilt sterk tussen de periode 2011-2015 (circa 50.000), 2016-2018 (125.000-150.000) en daarna (90.000-100.000) (zie § 3.1.2). Dat zorgt ervoor dat de inschatting van de benodigde middelen ook sterk verschilt tussen die periodes. We zien verder een grote marge tussen de ingeschatte ondergrens (€ 19,6 miljoen) en de bovengrens (€ 54 miljoen) van het benodigde budget om in 2023 een vierjaarlijkse controle van de hele doelgroep uit te voeren. Het is daarom extra van belang dat de minister goed inzicht heeft in het benodigde budget voor toezicht.

Figuur 13 *Een vierjaarlijkse controle op energiebesparingsplicht kon in 2023 tot € 54 miljoen per jaar kosten, nog voordat de doelgroep werd uitgebreid*

Inschatting van benodigd budget

De kosten voor een vierjaarlijkse controle van de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht (tot 1 juli 2023) zijn fors hoger dan waarmee tot nu toe gerekend werd.



Bij de inschattingen van de uitgaven beginnend in 2011 en 2016 passen wij inflatiecorrectie toe, op basis van de CAO Rijk. Bij de uitgaven uit 2021-2023 voor Zaanstad, en 2023 uit de SPUK THE doen wij dit niet.

Aanvullende bekostiging door ministers

Tot 2023 had de minister geen inzicht in het toezicht op de energiebesparingsplicht dat in opdracht van provincies en gemeenten werd uitgevoerd. Toch vonden opeenvolgende ministers dat er te weinig controles worden uitgevoerd. Daarom stelden zij zelf geld direct ter beschikking aan omgevingsdiensten, zodat deze extra

controles op de energiebesparingsplicht konden uitvoeren. Dit gebeurde in elk geval in de vorm van de VUE (periode 2020-2023) en SPUK THE (periode 2022-2026). Waarschijnlijk zijn de '*Eenmalige uitgaven Wet milieubeheer energiebesparing*', die de minister van IenM deed in de periode 2015-2017, ook ingezet voor extra toezicht.[10] De ministeries van IenW en van KGG hebben echter geen informatie over de resultaten van die uitgaven. Op basis van onderzoek van CE Delft naar de Erkende Maatregelenlijsten gaan wij ervan uit dat in elk geval een deel van die uitgaven tot extra controles heeft geleidt (CE Delft, 2018).

Omdat de minister niet weet hoeveel controles er op eigen initiatief van het bevoegd gezag zijn uitgevoerd, weet zij ook niet hoeveel aanvullende controles nodig zijn om de doelstelling vierjaarlijkse controle te behalen en hoeveel geld hiervoor nodig is. Het benodigde geld speelt dan ook geen rol in de omvang van het budget dat opeenvolgende ministers wel beschikbaar stellen; deze is politiek bepaald. Dit uit zich op 3 manieren:

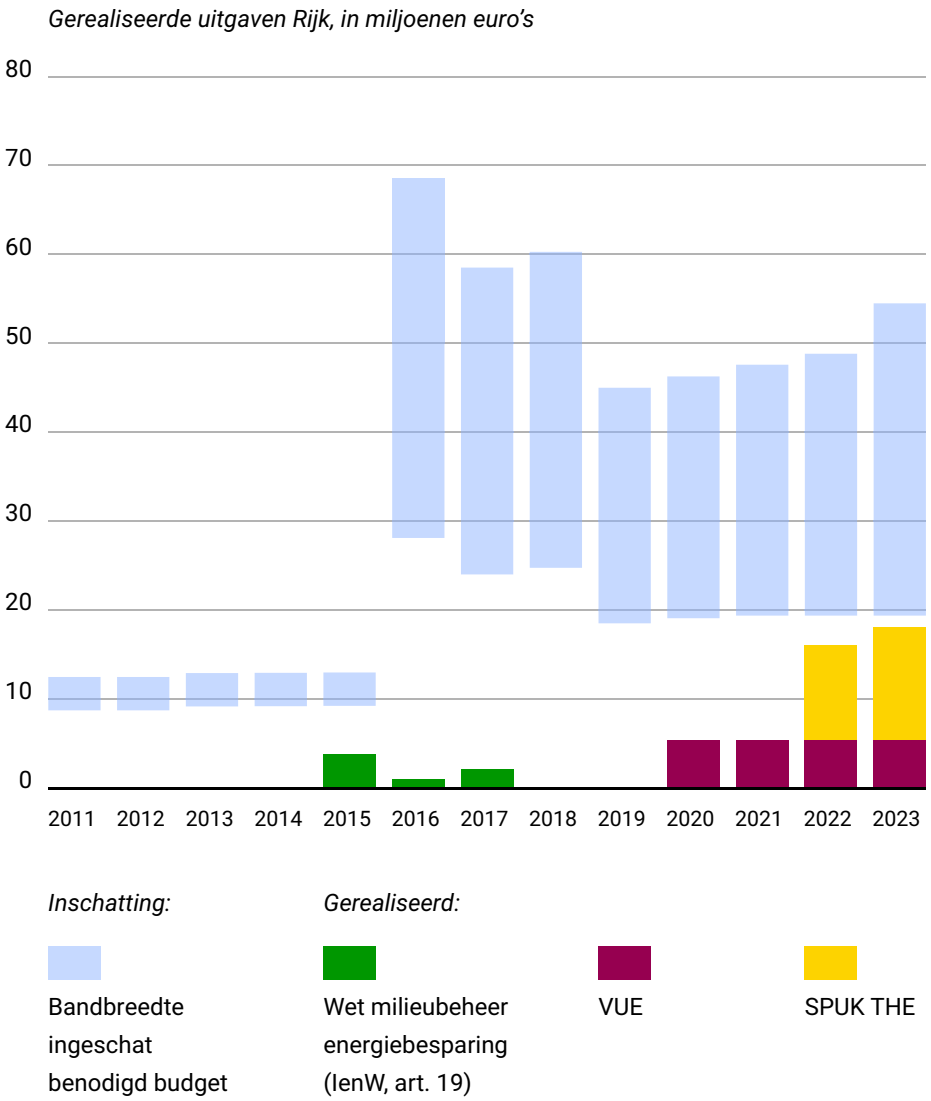
- Het Ministerie van KGG stelt dat er geen specifieke onderbouwing is voor de € 46 miljoen het beschikbaar stelde voor de SPUK THE.
- Omgevingsdiensten stelden, volgens de minister voor KenE, dat zij ongeveer € 5 miljoen nodig hadden om alle ETS-bedrijven te controleren (EZK, 2021b). De minister stelde € 10 miljoen beschikbaar als onderdeel van de SPUK THE, maar onderbouwt dit bedrag niet.
- In het *Coalitieakkoord* kabinet-Rutte IV is afgesproken dat er, nadat de SPUK THE eindigt in 2026, structureel € 14 miljoen beschikbaar komt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021). Het ministerie van KGG weet niet waarop de hoogte van dit bedrag gebaseerd is.

Er is niet alleen geen aantoonbare relatie tussen de omvang van de budgetten die opeenvolgende ministers verstrekten voor extra toezicht en het benodigde budget hiervoor. Maar bovendien zijn de extra budgetten ook niet toereikend om alle vierjaarlijkse controles voor de hele doelgroep uit te voeren. Dit is te zien in figuur 14.

Figuur 14 *Het verstrekte budget voor extra toezicht is onvoldoende om het door de minister geambieerde aantal controles te bekostigen*

Gerealiseerde uitgaven door het Rijk

De daadwerkelijke bekostiging van de handhaving van de energiebesparingsplicht, door de minister, is lager dan onze inschatting van het benodigde budget voor een sluitende vierjaarlijkse controle.



Bron: EZK (2019) jaarverslag, blz. 85; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr. 863, Bijlage 2 - Analyse versterkte uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht (VUE-ondersteuningsfaciliteit); Begroting EZK 2024, MvT, blz. 136.

Op zich hoeft het geen probleem te zijn dat het budget verstrekt door de minister op zichzelf onvoldoende is voor een dekkende vierjaarlijkse controle van de doelgroep. Míts dit extra toezicht samen met het toezicht dat gemeentes en provincies financieren wel voldoende is om de ambitie waar te maken. Maar in die budgetten heeft de minister tot 2023 geen inzicht. Er zijn voor bijna de hele periode die wij

onderzocht hebben geen gegevens over de uitgaven van gemeenten of provincies voor toezicht op de energiebesparingsplicht. Alleen uit de tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel blijkt dat in 2022 gemeenten €11 miljoen bijdroegen aan omgevingsdiensten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht (Twynstragudde, 2023a).

Het bedrag dat de gemeenten en de minister in 2022 samen beschikbaar stelden (via de VUE en SPUK THE) was ruim € 27 miljoen. Dat bedrag is weliswaar hoger dan de ondergrens van onze schattingen van het benodigde budget voor dat jaar. Maar het aantal controles dat in 2022 werd uitgevoerd was hoogstwaarschijnlijk kleiner dan het aantal dat de minister ambieert: circa 2.500 uitgevoerde controles versus de ambitie van 22.500 controles. Voor een complete vierjaarlijkse controle van de hele 'oude' doelgroep (die tot 1 juli 2023) is waarschijnlijk meer geld nodig dan de ondergrens van circa € 20 miljoen. De bovengrens van de ECN inschatting, circa € 30 miljoen, lijkt dan een realistischer ondergrens.

7. Doelmatigheid van de energiebesparingsplicht

De naleving van de energiebesparingsplicht schiet tekort (§ 5.2) en moet waarschijnlijk worden afgedwongen met handhaving. In de periode die we hebben onderzocht is het gebrek aan naleving voor de minister meerdere keren de reden geweest extra geld te besteden aan meer controle. Tegelijk constateren we dat de budgetten die de minister direct beschikbaar stelt voor toezicht niet toereikend zijn om bedrijven eens in de 4 jaar te bezoeken (§ 6.3.3). Maar voordat het parlement besluit meer geld beschikbaar te stellen voor het direct financieren van extra toezicht op de energiebesparingsplicht, moet het weten of dat doelmatig is.

Wij kunnen niet achteraf de doelmatigheid van de energiebesparingsplicht vaststellen. Daarvoor moeten we weten wat de daadwerkelijke kosten en opbrengsten zijn. Maar de minister van KGG heeft geen informatie over uitgaven vóór 2018. Ook informatie over de feitelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht, in de vorm van de hoeveelheid bespaarde energie, heeft de minister niet. TNO en PBL geven wel schattingen voor een zichtjaar (2020 of 2030), maar niet voor de hele looptijd van de plicht. Toch hebben wij sterke aanwijzingen dat de energiebesparingsplicht een minder doelmatige manier is om energie te besparen en CO_2-uitstoot te verminderen dan tot nu toe wordt aangenomen.

In 2016 gaf het kabinet opdracht tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de kostenefficiëntie, of doelmatigheid, van CO_2-reductiemaatregelen (Rijksoverheid, 2016). ECN en PBL hebben hiervoor de kosten en baten, van onder andere het toezicht op de energiebesparingsplicht berekend (ECN en PBL, 2016). Zij kwamen uit op € 154 per bespaarde ton CO_2 in 2020 en € 168 in 2030. De energiebesparingsplicht zou daarmee binnen de huidige doelmatigheidsgrenzen

vallen die het kabinet hanteert, de subsidie-intensiteit uit de SDE++. Maar het is relatief duur, en dus minder doelmatig, vergeleken met veelgebruikte methoden van duurzame-energieopwekking.

Doelmatigheidsgrenzen regeling

Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)

Om de doelmatigheid te bepalen van maatregelen die de CO_2-uitstoot beperken, neemt het kabinet de SDE++-subsidie als uitgangspunt. Voor deze subsidie wordt een maximaal bedrag vastgesteld per vermeden ton CO_2-uitstoot. Het kabinet gebruikt de bandbreedte van deze duurzaamheids-subsidie om te bepalen of een maatregel doelmatig is. In 2024 is de maximale subsidiebehoefte voor de duurzaamheidssubsidie SDE++ vastgesteld op € 400 per vermeden ton CO_2-uitstoot.

In de praktijk wordt dit bedrag bijna nooit uitgekeerd. Zo bedroeg de gemiddelde subsidie-intensiteit in 2023 € 153 per vermeden ton CO_2-uitstoot. Dit bedrag wordt bovendien beïnvloed door enkele technieken die het parlement of de minister per se willen bekostigen, ook al zijn die relatief duur. Speciaal voor die technieken wordt een deel van het SDE++-budget gereserveerd, omdat ze niet kunnen concurreren met de meest doelmatige technieken. Dat soort technieken, zoals zonne- en windenergie, kregen in 2023 maar € 38 tot € 65 per vermeden ton CO_2-uitstoot (EZK, 2024b).

Toezicht op de energiebesparingsplicht is niet alleen relatief duur volgens de berekeningen uit 2016. Die berekening van de doelmatigheid van handhaving van de energiebesparingsplicht bevat bovendien veronderstellingen waarvan we betwijfelen of die realistisch zijn. De geschatte hoeveelheid energiebesparing is vermoedelijk overschat en de geschatte kosten voor een -sluitend vierjaarlijks- toezichtregime zijn onderschat. Daarmee zal de doelmatigheid nog slechter uitkomen dan waar al van werd uitgegaan.

We kunnen dit als volgt uitleggen. Ten eerste waren de verwachte opbrengsten van de energiebesparingsplicht, qua energiereductie in 2020, lager dan geschat werd in 2016. Volgens het IBO zou **jaarlijks** 30 PJ bespaard worden met de plicht, terwijl de KEV 2015, die eerder dan het IBO werd gepubliceerd, slechts als gevolg van de energiebesparingsplicht een energiebesparing verwachtte van 5,1 tot 16,9 PJ (ECN, e.a. , 2015). Dat was bovendien alleen in zichtjaar 2020, en niet voor elk jaar in de periode 2016-2020.

Ten tweede waren de kosten voor een compleet toezicht op de plicht vermoedelijk hoger dan in 2016 geschat, onder andere omdat het aantal bedrijven en instellingen dat onder de plicht valt, groter is waarmee gerekend werd. Waar het IBO uitgaat van 50.000 bedrijven en instellingen, waren er in diezelfde tijd al schattingen die uitgingen van een fors grotere doelgroep: tot wel 150.000 (§ 3.2.1). Op dit moment gaat de minister uit van een doelgroep van circa 90.000 'gewone' bedrijven. Daarnaast vallen sinds 2023 ook bijna 300 ETS-bedrijven, circa 3.300 glastuinbouw-bedrijven en ongeveer 14.000 milieuvergunningplichtige bedrijven onder de plicht. De kosten voor de controle op de doelgroep van 50.000 bedrijven en instellingen werden in 2016 ingeschat op € 10 miljoen per jaar. Het is onduidelijk waar dat bedrag op is gebaseerd, maar het bedrag én de doelgroep komen overeen met de inschatting die ECN en CE Delft in 2011 maakten. De kosten voor toezicht zijn echter hoger wanneer de doelgroep veel groter is. Daarbij schatten wij de kosten voor toezicht, op basis van die inschatting van ECN en CE Delft, sowieso al hoger in dan € 10 miljoen per jaar, bijvoorbeeld vanwege inflatiecorrectie (§ 6.3.3).

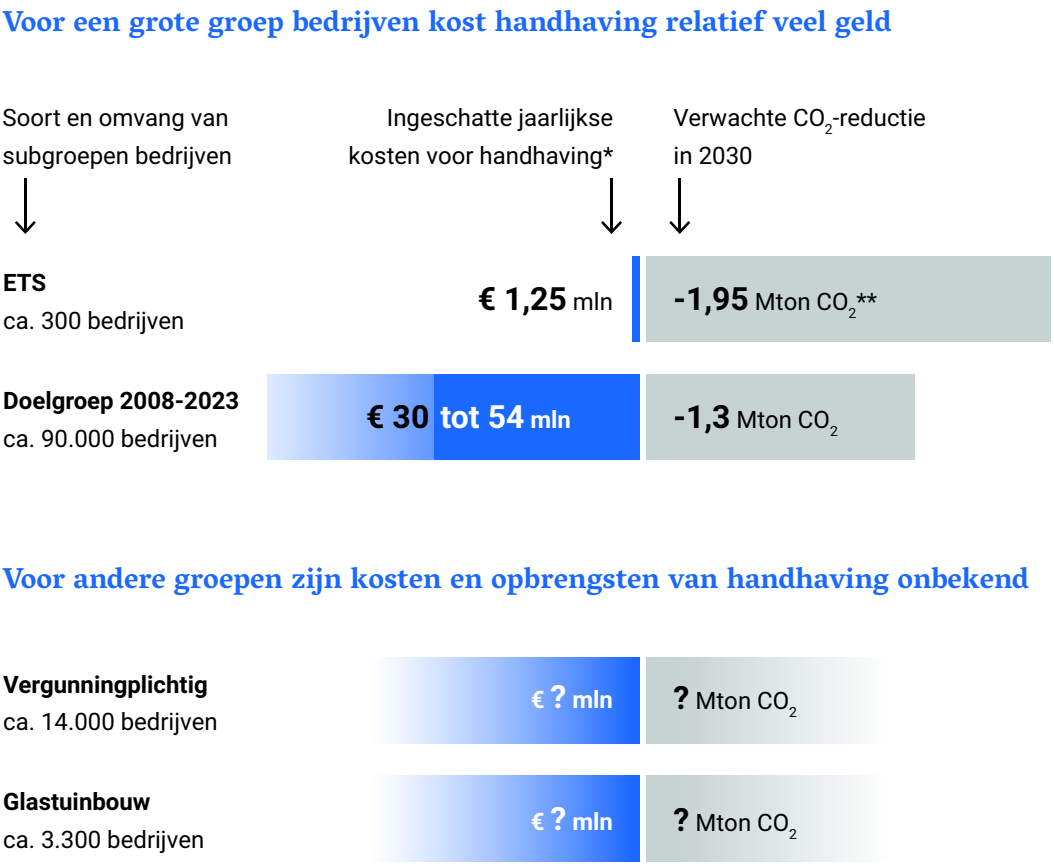
Ten derde zijn er allerlei kostenposten niet in het IBO opgenomen, die mogelijk wél van invloed zijn op hoeveel geld er wordt uitgegeven aan het behalen van de besparingen. Er wordt bijvoorbeeld ook toezicht gehouden op naleving van regel-geving die sterk overlapt met de energiebesparingsplicht, zoals de label C-verplichting en de Energie-Audit. Vanwege die grote overlap moet wellicht ook een deel van de kosten voor het toezicht op die regelgeving worden toegerekend aan de energiebesparingsplicht. Verder zijn er ook subsidies of fiscale regelingen die overlappen met de energiebesparingsplicht (PBL, 2020; PBL, 2023). Als maatregelen die al verplicht zijn ook financieel worden gestimuleerd, dan kost het meer geld dan nodig is om de gewenste energiebesparing te bereiken. Wij doen op dit moment onderzoek naar een mogelijke overlapping van subsidies en fiscale maatregelen met de energiebesparingsplicht. Onze bevindingen hierover publiceren we in 2025.

Opbrengsten van de tweede orde

Andere mogelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht zijn de 'tweede-orde-effecten'. Deze kunnen bestaan uit het beperken of voorkómen van maatschappelijke kosten voor de inkoop van gas uit het buitenland, beperking van netcongestie en beperking van grootschalig ruimtegebruik door windmolens, dat leidt tot maatschappelijke onrust. Deze baten zijn niet opgenomen in de berekeningen uit 2016 en wij hebben ze ook niet onderzocht.

De kosten voor een dekkend vierjaarlijks toezichtregime zijn dus waarschijnlijk hoger dan in 2016 werd ingeschat, en de baten zijn waarschijnlijk lager. Daarnaast is er een groot verschil tussen de kosten en baten per subdoelgroep van de energiebesparingsplicht, en dus ook in de verwachte doelmatigheid van de handhaving van de plicht (figuur 15).

Figuur 15 *Er kunnen tussen subdoelgroepen grote verschillen zijn in toezichtkosten per vermeden ton CO_2-uitstoot*[11]



**ingeschatte jaarlijkse kosten voor 4-jaarlijkse handhaving (€ prijspeil 2023)*
***verwachtte reductie per 5 jaar, totale opbrengst tot 2030 is waarschijnlijk hoger*

Van de nieuwe doelgroepen die per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vallen – de glastuinbouw en vergunningplichtige bedrijven – weet de minister niet hoeveel energiebesparing er mogelijk is én hoeveel een sluitend toezichtregime kost. Dit inzicht is er wel voor de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel en voor de ETS-sector.

Voor een compleet toezicht op de oude doelgroep, die bestaat uit ongeveer 90.000 bedrijven en instellingen, schatten wij dat jaarlijks circa € 30 tot € 54 miljoen nodig is

(prijspeil 2023, zie § 6.3.3). Dit levert in het zichtjaar 2030 zo'n 22 tot 38 PJ energiebesparing of 1,3 Mton CO_2-reductie op.[12]

Voor de kosten van toezicht op de plicht bij ETS-bedrijven gaven omgevingsdiensten volgens de minister voor KenE aan dat zij € 5 miljoen nodig hebben om alle ETS-bedrijven te controleren (§ 6.3.3). De budgetten hiervoor zijn uitgekeerd als onderdeel van de SPUK THE en ze moeten in ongeveer 4 jaar worden uitgegeven, dat is gemiddeld ongeveer € 1,25 miljoen per jaar. De minister voor KenE heeft hiervoor € 10 miljoen (of ongeveer € 2,5 miljoen per jaar) vrijgemaakt. Hiermee kunnen alle ETS-bedrijven 2 keer worden gecontroleerd in ongeveer 4 jaar. De opbrengst van de energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven in energiereductie is onbekend, maar het CO_2-reducerende effect werd ingeschat op 1,95 Mton CO_2 in de periode 2021-2025 en nog eens zo'n zelfde reductie in de periode 2026-2030 (§ 4.3.3). Daarmee lijkt het toezicht op de energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven doelmatiger dan bij de doelgroep die ook al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) om ervoor te zorgen dat bedrijven, maar ook instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – energie besparen. Uit ons onderzoek blijkt dat de plicht niet doeltreffend is en waarschijnlijk niet zo doelmatig is als wordt gedacht.

De energiebesparingsplicht lijkt een simpele plicht: een vaste groep bedrijven en instellingen, die een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken, moeten verplicht energie-efficiënter worden. Dit doen zij door een door de minister voorgeschreven lijst met energiebesparende maatregelen door te voeren. In de praktijk blijkt de plicht echter de nodige moeilijkheden te kennen. De minister heeft geen grip op de uitvoering van het toezicht op de plicht. Dat is immers gedecentraliseerd, vooral naar provincies en gemeenten. De minister kan ook niet direct sturen op aantallen en soort controles, maar heeft daar wel doelen voor. Ook is de minister van KGG geen ‘eigenaar’ van het VHT-stelsel, waarbinnen het toezicht op de plicht wordt uitgevoerd. Dat stelsel werkt niet naar behoren. Voor bedrijven blijkt de plicht in de praktijk ook moeilijker dan gedacht. Bedrijven weten niet dat zij aan de plicht moeten voldoen, kunnen door IT-storingen niet informatie aanleveren als dat verplicht is en worden geconfronteerd met financiële en andere belemmeringen om energiebesparende maatregelen door te voeren. Voor de toezichthouders is het vervolgens moeilijk om te plicht te handhaven. Zij weten niet welke bedrijven onder de plicht vallen en worden ook geconfronteerd met niet-werkende IT van de rijksoverheid.

De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht effectiever te maken. Zoals de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten en de informatieplicht, en de uitbreiding van de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Deze ingrepen konden echter niet voorkomen dat de effecten van de energiebesparingsplicht waarschijnlijk achterblijven bij de verwachtingen. Ook heeft de minister deze ingrepen niet goed onderbouwd en is het effect van veel ingrepen achteraf niet vast te stellen. Dit komt omdat het de minister aan informatie ontbreekt over de uitgaven en de resultaten van de maatregelen. Daarnaast weet de minister niet precies welke bedrijven en instellingen tot de doelgroep behoren, en ook niet hoeveel dat er zijn. Als laatste stellen we vast dat de plicht nauwelijks nageleefd wordt en dat beperkt toezicht wordt gehouden op naleving van de regels.

Bedrijven voldoen om verschillende redenen niet aan de plicht. Een deel van de bedrijven weet niet dat er een energiebesparingsplicht is, ook al is deze 30 jaar geleden al ingevoerd. Ook zijn er problemen met de IT van RVO, waar bedrijven en instellingen aangifte moeten doen volgens de informatieplicht. Bovendien weten bedrijven die wel bekend zijn met de plicht dat die beperkt wordt gehandhaafd, wat hun motivatie om aan de plicht te voldoen negatief kan beïnvloeden. Daar komt bij dat het beleid een ‘one size fits none’-beleid is: het bestaat uit generieke maatregelen voor een diverse doelgroep. Kleine en startende bedrijven kampen bijvoorbeeld met beperkte investeringsruimte en andere bedrijven en instellingen die onder de doelgroep van de plicht vallen worden geconfronteerd met een stapeling van nationale en Europese regelgeving. Dan zijn er ook nog de tegengestelde belangen van huurders en verhuurders van bedrijfsruimten, en is verduurzaming voor scholen niet altijd nuttig met het oog op nieuwbouwplannen.

De minister behaalt de ambitie voor het toezicht op de naleving niet. Dit komt onder meer doordat de minister niet direct kan sturen op de uitvoering van dit toezicht. Immers, de plicht valt onder het VTH-stelsel waarin vooral provincies en gemeenten het bevoegd gezag zijn. Die bepalen zelf waar ze aandacht aan besteden en ze delegeren het toezicht aan hun omgevingsdiensten. De minister maakt weliswaar extra geld vrij voor toezicht buiten het VTH-stelsel om, maar dat bedrag is niet voldoende om alle bedrijven en instellingen 1 keer per 4 jaar te controleren – wat wel de ambitie is van de minister. Daar komt bij dat handhavers te weinig informatie hebben over de doelgroep, en te afhankelijk zijn van niet goed werkende IT van RVO. De toezichtdruk wordt nog hoger doordat verschillende soorten handhavers (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, ILT, SodM) toezicht houden op dezelfde bedrijven, maar voor net andere energiebesparingsregels en -voorschriften.

Is handhaving op de energiebesparingsplicht zo doelmatig als voorheen werd aangenomen? Waarschijnlijk niet. Wij betwijfelen of de volledige controle van de bedrijven en instelling die onder de energiebesparingsplicht vallen echt zo weinig geld kost, zoveel energie bespaart en zoveel CO_2-uitstoot vermindert als werd gedacht. Want bij het inschatten van de doelmatigheid is niet met alle factoren die ertoe doen rekening gehouden. Daardoor zijn de baten waarschijnlijk overschat en zijn de kosten mogelijk onderschat. Handhaving van de energiebesparingsplicht is daarom waarschijnlijk duurder dan eerder ingeschat en mogelijk minder doelmatig dan andere ingrepen om energie te besparen en CO_2-uitstoot te beperken. Het is daarom geen oplossing om zomaar meer geld vrij te maken voor meer controle op naleving van de energiebesparingsplicht.

Deze conclusies sluiten voor een deel aan bij de conclusies uit ons onderzoek uit 2011 naar het energiebesparingsbeleid (Algemene Rekenkamer, 2011). Wij zagen toen dat de effecten van de energiebesparingsplicht achterbleven bij de ambities. Een van onze aanbevelingen destijds was: onderzoek hoe de kosten van goede handhaving van de energiebesparingsplicht zich verhouden tot de baten. Ook stelden wij in een later onderzoek, in 2023 (Algemene Rekenkamer, 2023b), dat de minister geen goed zicht heeft op de effecten van energiebesparend beleid. Onze aanbeveling aan de minister was: maak snelheid met het opzetten van een systeem waarmee het resultaat van het additionele beleid voor de energiebesparingsverplichting voor artikel 7 uit de European Energy-efficiency Directive kan worden gemonitord.

8.2 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van KGG aan om verantwoordelijkheid te nemen voor een doeltreffende en doelmatige aanpak van de energiebesparingsplicht.

1. Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistentie informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.
2. Maak het voor bedrijven gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energie-besparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen.

3. Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het IPO en de VNG) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.
4. Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak daarom tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.

Verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben reeds geconcludeerd dat delen van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH- stelsel) aan verbetering toe zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van IenW. Het is, voor het bereiken van beleidsresultaten van de energiebesparingsplicht, zaak om als minister van KGG ook verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van het VTH-stelsel, op het gebied van de energiebesparingsplicht.

5. Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambitities voor toezicht en over verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de Energiebesparingsplicht is georganiseerd.

9. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft op 31 oktober een reactie gegeven op een conceptversie van dit rapport. Hieronder geven we een samenvatting van de reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.
Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord. Een overzicht van onze conclusies, aanbevelingen en de reactie van de minister hierop is te vinden in bijlage 1.

9.1 Reactie minister van KGG

De minister geeft aan dat het rapport aanknopingspunten biedt om de effectiviteit en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht verder te verbeteren. De minister stelt dat de energiebesparingsplicht geen kwantitatieve doelstellingen kent voor energiebesparing of CO_2-reductie. Zij herkent de constatering dat er beperkt inzicht is of was in de opbrengsten van de energiebesparingsplicht. Dit is volgens de minister verbeterd door de invoering van de informatie- en onderzoeksplicht. Mede daardoor kunnen toezichthouders informatiegestuurd bepalen welke bedrijven zij controleren.

De minister neemt onze aanbeveling over om de energiebesparingsplicht te versterken. Dit doet zij als onderdeel van de actualisatie van de plicht in 2027. Hierbij zal de minister kijken naar opties om de administratieve lasten te verlichten, het besparingspotentieel zoveel mogelijk te realiseren, overlappende regelgeving aan te pakken en de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht te bezien. Via die aanpak geeft de minister ook invulling aan onze aanbeveling om het voor bedrijven gemakkelijker te maken om aan de energiebesparingsplicht te voldoen.

De minister herkent niet dat de energiebesparingsplicht een ‘one-size-fits-all’ beleid is. Zij wijst erop dat voor de glastuinbouw rekening wordt gehouden met een andere opbouw van de energieprijzen en dat zeer energie-intensieve bedrijven niet gebonden zijn aan de Erkende Maatregelenlijsten. Ook is een splitsing gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van huurders en verhuurders voor het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

De minister stelt dat het 4-jaarlijks (fysiek) controleren van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen niet wenselijk is, onder andere vanwege de kosten. Daarom ziet de minister mogelijkheden voor informatiegestuurd toezicht. Tegelijk is de energiebeparingsplicht, volgens de minister, een instrument met relatief lage kosten vergeleken met stimulerende maatregelen voor energiebesparing.

De minister erkent dat er een risico is dat Europese doelstellingen voor energie-besparing niet worden gehaald. De energiebesparingsplicht is één, maar niet het enige, middel om die doelen te behalen. In de voorjaarsnota 2025 wordt een besluit genomen over het doorvoeren van streefwaarden voor energiebesparing per sector om aan de Europese doelstellingen te voldoen. Hiermee geeft de minister invulling aan onze aanbeveling op dit punt.

De minister neemt onze aanbevelingen over. Zo gaat zij naar aanleiding van onze aanbeveling om heldere afspraken te maken met de bewindspersonen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in gesprek met die bewindspersonen om na te gaan hoe het systeem van toezicht en handhaving beter kan functioneren. Ook gaat zij in gesprek met gemeenten en provincies over een gewenst en realistisch toezicht, conform onze aanbeveling.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor haar reactie. De minister gaat aan de slag om de energiebesparingsplicht verder te verbeteren. Hier hebben de minister en haar voorgangers de afgelopen jaren ook al aan gewerkt, bijvoorbeeld door invoering van de Erkende Maatregelen Lijsten en de Informatieplicht, en het uittrekken van geld voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht.

We constateren dat de minister toezegt om actie te ondernemen naar aanleiding van onze conclusies en aanbevelingen. Zo geeft ze aan dat ze in gesprek zal gaan met

gemeenten en provincies én met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht op de energiebesparingsplicht.

De minister blijft echter verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing, ook al is het toezicht decentraal belegd. Wij benadrukken daarom nogmaals dat deze gesprekken moeten leiden tot het maken van heldere afspraken over de verbetering van het toezicht en van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd. Dat is ook van belang voor het bereiken van de beoogde resultaten.

Wij vinden het positief dat de minister de energiebesparingsplicht wil actualiseren en verbeteren. Wij roepen de minister op om de energiebesparingsplicht grondig tegen het licht te houden. Het doorvoeren van kleine verbeteringen in de bestaande plicht, zoals de afgelopen 30 jaar steeds is gebeurd, hebben er nog niet toe geleid dat de minister inzicht heeft in de effecten van het beleid en de doelgroep van de energie-besparingsplicht. Het is ook zaak om met deze grondige aanpak op tijd te beginnen, zodat een eventueel aangepaste plicht in 2027 gereed is.

Ons onderzoek laat zien dat beleid en praktijk onvoldoende bij elkaar komen. De minister is van mening dat er binnen de energiebesparingsplicht veel maatwerk mogelijk is voor bedrijven. En deze aanpassingen zijn een stap in de goede richting. Het is echter van belang om te zorgen dat ook de circa 90.000 bedrijven die al langere tijd onder de plicht vallen worden geholpen om te kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Hiervoor is het wel nodig dat de minister inzicht krijgt in de doelgroep van de energiebesparingsplicht.

In ons onderzoek hebben wij beleid en toezeggingen van de minister afgezet tegen resultaten en de praktijk. De ambitie voor een 4-jaarlijkse (fysieke) controle bij 100% van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen is afkomstig van voorgaande ministers en het kabinet. Als de huidige minister een andere controlefrequentie of anders ingericht toezicht nuttiger acht, blijft het van belang om samen met het bevoegde gezag afspraken te maken over een gewenst én uitvoerbaar toezicht op de energiebesparingsplicht.

De minister is van mening dat de plicht ‘als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen’. Ons onderzoek toont dit niet aan en de minister onderbouwt dit niet. In dit kader verwijzen wij ook naar het onderzoek dat wij in 2011 publiceerden over onder andere de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook toen was de minister van mening dat de kosten

en baten van de handhaving van de energiebesparingsplicht zeer gunstig waren, zonder dit te onderbouwen. Uit ons onderzoek blijkt juist dat de handhaving van de plicht relatief duur is ten opzichte van stimulerende maatrelen om CO_2-uitstoot te reduceren. Er is werk aan de winkel: onderbouwing van de energiebesparingsplicht, duidelijkheid over de doelgroep, adequaat ingericht toezicht en beleid dat zich vertaalt naar de praktijk en vooral resultaten. Het is de moeite waard om bij te dragen aan klimaatdoelen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

In de bestuurlijke reactie van de minister is deze tabel overgenomen en heeft het ministerie deze ingevuld. Dit sloot niet altijd goed aan bij onze aanbevelingen en conclusies. De hieronder opgenomen tabel wijkt daarom af van die de minister in haar reactie heeft opgenomen.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparingsplicht levert minder energiebesparing op dan verwacht. De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht efficiënter te maken maar heeft de ingrepen onvoldoende onderbouwd.	Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.	Wat betreft de risico's voor het niet halen van de Europese doelen, erkent het kabinet dat dit een reëel risico is. […] Zoals aangekondigd in het regeerprogramma neemt dit kabinet bij de voorjaarsnota 2025 een besluit over de vertaling van het EED doel, artikel 4, naar sectorale streefwaarden.	n.v.t.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparingsplicht levert minder energiebesparing op dan verwacht. De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht efficiënter te maken maar heeft de ingrepen onvoldoende onderbouwd.	Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.	Ten behoeve van de actualisatie van de plicht in 2027 worden beleidsopties verkend die de administratieve lasten van de plicht zouden verlichten en de opbrengsten zouden verhogen. Na de invoering van de informatie- en onderzoeksplicht is de informatievoorziening veranderd en beschikt het kabinet over de voortgangscijfers van de energiebesparingsplicht, waarover het de Tweede Kamer informeert. Ook naar aanleiding van de interne evaluatie worden de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht die in het verleden gekoppeld waren aan de energiebelastinggrenzen, tegen het licht gehouden.	Wel geven wij de minister nogmaals mee dat doorgaan met alleen het versterken van de huidige plicht wellicht onvoldoende is. De energiebesparingsplicht is de afgelopen 30 jaar steeds bijgesteld. Dit heeft er nog niet toe geleid dat de minister inzicht heeft in de doelgroep van de energiebesparingsplicht of de effecten van het beleid. Volgens de minister zijn er bovendien geen (kwantitatieve) doelen, is zij formeel niet verantwoordelijk voor het toezicht op de plicht, maar moet naleving van de plicht wel bevorderd worden. Juist daarom bevelen wij de minister aan om de energiebesparingsplicht meer fundamenteel tegen het licht te houden en scenario's te ontwikkelen voor de verbetering van de energiebesparingsplicht.
Veel bedrijven voldoen niet aan de energiebesparingsplicht omdat de minister te veel uitgaat van een 'one size fits all'-beleid.	Maak het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen.	Binnen de energiebesparingsplicht zijn er mogelijkheden om rekening te houden met een specifieke situatie van een bedrijf of instelling. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de praktijk van de bedrijven en instellingen en er wordt rekening gehouden met de lokale afspraken en voorschriften. […] Eventuele overlappende regelgeving zal in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden vermeden.	De minister is van mening dat er binnen de energiebesparingsplicht veel maatwerk mogelijk is voor bedrijven. Zij geeft hierbij voorbeelden die vooral ten goede komen aan heel energie-intensieve bedrijven of bedrijven die sinds 1 juli 2023 onder de plicht vallen. Voor de circa 90.000 bedrijven die voor die tijd al onder de plicht vielen blijft in enige mate sprake van een 'one-size-fits-none' beleid. Dit geldt des te meer voor energiebesparingsplichtigen die geen eigenaar zijn van het pand waarin hun bedrijf gevestigd is.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De ambitie van de minister ten aanzien van toezicht op de energiebesparingsplicht wordt niet gehaald omdat zij onvoldoende middelen biedt voor een dekkende controle buiten het VTH-stelsel om en omdat zij onvoldoende zicht heeft in de doelgroep. Dit gebeurt binnen de context van het VTH-stelsel dat niet naar behoren functioneert.	Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het IPO en de VNG) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.	Het realiseren van energiebesparing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om die reden zal ik in overleg treden met de decentrale overheden met als doel het energiebesparingspotentieel beter te benutten. […] Momenteel werkt OmgevingsdienstNL met haar partners een meerjarige uitvoeringsagenda uit. Onderdeel van deze agenda is ook de databehoefte in kaart brengen van omgevingsdiensten. Met de verzamelde data kunnen deze diensten risico- en informatiegestuurd toezicht uitvoeren en hiermee het toezicht beter inrichten.	We constateren met genoegen dat de minister voornemens is om in gesprek te gaan met gemeenten/provincies en met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht door de Omgevingsdiensten. De minister blijft immers, ook al is het toezicht decentraal belegd, verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing. In het bereiken van de beoogde resultaten van de energiebesparingsplicht heeft het toezicht een belangrijke functie.
De ambitie van de minister ten aanzien van toezicht op de energiebesparingsplicht wordt niet gehaald omdat zij onvoldoende middelen biedt voor een dekkende controle buiten het VTH-stelsel om en omdat zij onvoldoende zicht heeft in de doelgroep. Dit gebeurt binnen de context van het VTH-stelsel dat niet naar behoren functioneert.	Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht, en over de verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd.	Ook zal ik in gesprek gaan met mijn collega van IenW hoe het systeem van toezicht en handhaving effectiever kan functioneren en welke kansen en uitdagingen er zijn.	We constateren met genoegen dat de minister voornemens is om in gesprek te gaan met gemeenten/provincies en met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht door de Omgevingsdiensten. De minister blijft immers, ook al is het toezicht decentraal belegd, verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing. In het bereiken van de beoogde resultaten van de energiebesparingsplicht heeft het toezicht een belangrijke functie.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparings-plicht is mogelijk minder kosteneffectief dan gedacht.	Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energie-besparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Betrek hierin onder andere een deugdelijke en consistente informatie-vergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten .	Het kabinet is van mening dat de energiebesparings-plicht als instrument relatief lage kosten heeft ver-geleken met andere stimulerende maatregelen. […] Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2027 maakt het kabinet zoveel mogelijk gebruik van de beschikbare informatie over de voortgang van de energiebesparingsplicht gebruik om de beleids-keuzes te onderbouwen.	Bij dit alles is de minister van mening dat de plicht 'als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen'. De minister onderbouwt dit niet. Uit ons onderzoek blijkt juist de handhaving van de plicht relatief duur is ten opzichte van stimulerende maatrelen om CO_2-uitstoot te reduceren. In dit kader verwijzen wij ook naar het onderzoek dat wij in 2011 publiceerden over onder andere de Energie-besparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook toen was de minister van mening dat de kosten en baten van de handhaving van de energiebesparings-plicht zeer gunstig waren, zonder dat dit te onder-bouwen.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

In hoeverre bevordert de minister van KGG, dat de eventuele doelen, door het kabinet verbonden aan de energiebesparingsplicht, worden behaald?

Onderzoeksvragen

1. *Hoe heeft de minister de energiebesparingsplicht in de periode 2008-2023 onderbouwd?*
   a. Wat is de energiebesparingsplicht en in hoeverre is deze ge- of verbonden aan Europese wetgeving?
   b. Hoe is toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht geregeld, welke partijen zijn verantwoordelijk en hoe wordt dit bekostigd?
   c. Heeft de minister onderbouwd wat voor soort bedrijven en inzicht in hoeveel bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen?
   d. Welke veranderingen ten aanzien van de plicht voerde de minister door in de periode 2008-2023 en heeft zij deze onderbouwd?
   e. Welke veranderingen treden op in de energiebesparingsplicht, zodra de Omgevingswet ingaat?

2. *Zijn eventuele doelen of verwachtingen, verbonden aan de energiebesparingsplicht, behaald?*
   a. Heeft de minister inzicht in het energieverbruik van de doelgroep?
   b. Welke energiebesparingsdoelstellingen of -verwachtingen heeft de minister in de periode 2008-2023 gekoppeld aan de energiebesparingsplicht en hoe zijn die verwachtingen onderbouwd. Is die onderbouwing navolgbaar en derhalve de verwachting plausibel?
   c. Zijn in de periode 2008-2023 de doelen qua beoogde energiereductie en navolging van de wet door bedrijven behaald?

3. *Indien de doelen niet zijn behaald, wat is daarvan de reden?*
   a. Kan de minister, op basis van zijn informatiepositie en sturingsmogelijkheden, de energiebesparingsplicht (regelgeving, handhaving en naleving) bijsturen?
   b. Zorgt de wetgever dat de verantwoordelijken voldoende (financiële) mogelijkheden hebben om de verantwoordelijkheid ten aanzien van toezicht en handhaving in te vullen?

c. Welke elementen van de energiebesparingsplicht – regelgeving, toezicht, handhaving - dragen voor bedrijven, al dan niet, bij aan naleving?

Normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen gebruikt de Algemene Rekenkamer een normenkader. Hieronder staan de gehanteerde normen die wij hebben ontleend aan de literatuur en de basisnormen die de Algemene Rekenkamer gebruikt in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Bij elke norm is opgenomen of de minister hieraan voldoet en verwijzen we naar het hoofdstuk dat de onderbouwing vormt voor ons oordeel.

Onderzoeksvraag 1

Geen normen van toepassing.

Onderzoeksvraag 2

2a.

Geen normen van toepassing.

2b.

De onderbouwing moet plausibel zijn. Dat betekent hier dat deze niet in tegenspraak is met inzichten over het aantal bedrijven dat onder de plicht valt (volgt uit 1c), met het energieverbruik van die bedrijven (volgt uit 2a), het mogelijke effect van de maatregel en de in de wetenscha gangbare inzichten over de handhaafbaarheid en navolging door bedrijven.

In de energiebesparingsplicht zijn niet direct strikte doelen qua energie-reductie/energie-efficiëntie opgenomen. Achtereenvolgende kabinetten en ministers hanteren wel doelstellingen voor energie-efficiëntie of CO_2-reductie als gevolg van de energiebesparingsplicht, of verbinden de plicht in hun formuleringen op zodanige wijze aan verwachtingen qua energie-efficiëntie of CO_2-reductie dat dit kan worden opgevat als een besparingsdoelstelling. In de meeste van de door ons aangetroffen doelstellingen of streefwaarden baseren het kabinet en de minister zich op prognoses van ECN/TNO en PBL. De minister mag onzes inziens kunnen terugvallen op de gegevens van deze bureaus. **De minister voldoet daarmee aan de norm** (hoofdstuk 4).

In de regelgeving én in antwoord op Kamervragen geeft de minister aan dat de doelstelling is dat alle bedrijven zich volledig aan de regelgeving houden. Deze doelstelling is niet onderbouwd en is in tegenspraak met de inschattingen van bijvoorbeeld ECN/TNO en PBL. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 5).

Het kabinet heeft de ambitie dat elk bedrijf dat onder de plicht valt elke 4 jaar wordt gecontroleerd. Deze ambitie is niet onderbouwd en daarmee niet plausibel. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 6).

2c.

- De doelen die de minister heeft gesteld ten aanzien van naleving van de plicht door bedrijven zijn behaald (Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen nemen alle verplichte maatregelen (Activiteitenbesluit Milieubeheer, artikel 2.15; Alle bedrijven die aan de Energiebesparingsverplichting moeten voldoen, hebben op 1 december 2023 aan de informatieplicht voldaan (Activiteitenbesluit Milieu-beheer, artikel 2.15)
- De beoogde energiereductie die de minister dan wel het kabinet verbonden heeft aan de energiebesparingsplicht (vraag 2b) is behaald.
- De vastgestelde doelen van het beleid dienen te worden gerealiseerd, dan wel dienen te worden heroverwogen. Daarbij dienen zo min mogelijk schadelijke neveneffecten op te treden.[13]

De uiteindelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht blijven in de onderzochte periode achter bij de doelstellingen of streefwaarden van het kabinet. Specifiek verwijzen wij hierbij naar de afgesloten periode uit het *Energieakkoord* (2013). De doelstelling was in 2013-2014 dat de plicht ongeveer 35 PJ energiereductie zou opleveren. Het is onbekend hoeveel energie in 2020 uiteindelijk is bespaard via de energiebesparingsplicht. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm**. Of de doelstelling qua energiebesparing in 2030 wel wordt behaald, moet nog blijken (hoofdstuk 4).

De minister heeft als doel dat er 100% naleving is onder bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Voor zover daar zicht op is, houden de meester bedrijven zich sinds 2008 structureel niet aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De minister heeft dit doel niet heroverwogen. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 5).

Ook de ambitie die het kabinet stelt voor het toezicht van de energiebesparingsplicht lijkt niet gehaald. Voor zover de minister daar inzicht in heeft, blijft het aantal controles achter bij de ambitie dat alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen eens per 4 jaar worden gecontroleerd. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 6).

Onderzoeksvraag 3

3a.

- De minister verzamelt informatie om zich ervan te vergewissen of het stelsel werkt zoals beoogd.
- Indien de minister het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt niet zelf uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt, draagt zij zorg voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag, bedoeld in artikel 2.31. (Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.2)

We constateren dat de informatie die de minister van KGG verzamelt, zich grotendeels beperkt tot monitoring van de resultaten van de aanvullende gelden die zijn toegekend voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. De minister heeft geen informatie over de uitgaven die haar voorganger, de minister van IenM, deed in het kader van de versterking van de handhaving van de energiebesparingsplicht. De minister van KGG had tot 2023 geen overzicht van hoe het toezicht op de energiebesparingsplicht ervoor staat. **Zij voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 4).

3b.

- Bij decentralisatie van taken verwachten we van de minister dat hij zich er van vergewist dat de uitvoerders voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren.
- De omvang van de bekostiging van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht moet plausibel zijn.

Uit verschillende evaluaties blijkt dat omgevingsdiensten onvoldoende functioneren en niet goed geëquipeerd zijn voor hun taak. De minister heeft per 01-07-2023 de energiebesparingsplicht ondergebracht in de basistaken, die gemeenten verplicht moeten laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Zij kiest hiervoor, vanuit de gedachte dat centralisatie van deze taken bij de omgevingsdiensten ervoor zorgt dat deze diensten robuuster worden. Daar waar mogelijk zorgt de minister voor wetgeving en beleid die bijvoorbeeld de gegevensoverdracht vanuit de netbeheerders mogelijk maken, waardoor de omgevingsdiensten een beter inzicht in de doelgroep krijgen.

De minister zorgt er niet voor dat omgevingsdiensten de financiële middelen hebben om het door het kabinet en minister geambieerde aantal jaarlijkse controles uit te kunnen voeren. Het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt, net als andere VTH-taken, primair bekostigd via de algemene uitkering in het Gemeentefonds. Gemeenten zijn vrij deze middelen naar eigen inzicht in te zetten, zonder dat de minister hierop kan sturen. De middelen die de verantwoordelijke ministers zelf verstrekten waren niet voldoende om het door de minister gewenste aantal controles te laten uitvoeren. Mogelijk was het totaal van de door het bevoegd gezag en de minister verstrekte middelen wel voldoende, maar de minister heeft vóór 2023 geen inzicht in die andere geldstromen. Daarmee voldoet de minister van KGG **niet aan de norm dat zij zich ervan heeft vergewist dat de uitvoerders voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren** (hoofdstuk 6).

De omvang van de extra bekostiging die wordt geleverd voor het toezicht op de energiebesparingsplicht is politiek gekozen, niet onderbouwd én niet gerelateerd aan de ambitie van de minister qua aantallen controles. Daarmee voldoet de minister niet aan de **norm dat de omvang van de bekostiging van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht plausibel moet zijn** (hoofdstuk 6).

3c.
Geen normen van toepassing.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

Voor dit onderzoek hebben wij een documentstudie gedaan van openbare informatie, stukken van de ministeries van EZK (nu KGG), IenW, LNV (nu LNVV) en BZK. Ook hebben wij medewerkers van die ministeries geïnterviewd. Tevens hebben wij gesproken met medewerkers van handhavingsdiensten en brancheorganisaties van de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt.

In de volgende alinea's gaan wij nader in op onze berekeningen van de (mogelijke) benodigde bekostiging van een sluitende vierjaarlijkse controle van de gehele doelgroep, zoals die voor 1 juli 2023 ingeschat werd. Ook beschrijven wij hoe wij tot onze keuze zijn gekomen voor de branches waarmee we hebben gesproken om inzicht te krijgen in de problematiek die de doelgroep van de energiebesparingsplicht ervaart met de plicht.

Berekeningen benodigde bekostiging
Wij hebben op 4 manieren benaderd welke uitgaven jaarlijks nodig zijn of zouden kunnen zijn om elk bedrijf dat onder de energiebesparingsplicht valt te controleren (§ 6.3.3).

Extrapolatie inschatting Energieonderzoek Centrum Nederland uit 2011
CE Delft en Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) rapporteerden in opdracht van het ministerie van VROM over het energiebesparingspotentieel onder de energiebesparingsplicht en de kosten van het toezicht daarop. Dit deden zij op basis van gegevens van DCMR Milieudienst Rijnmond en interviews met omgevingsdiensten. Zij schatten in dat het ongeveer 7 tot 10 uur per instelling kost om de naleving van de energiebesparingsplicht te controleren. In die 7 tot 10 uur nemen wij ook de tijdbesteding mee voor hercontroles en de verdere escalatiemogelijkheden die omgevingsdiensten hebben, waarbij we het opleggen en invorderen van dwangsommen hebben meegerekend. De door CE Delft en ECN geschatte tijd werd immers besteed aan "tijd voor voorbereiden bezoek (analyse dossier en verzenden brief), tijd bij bezoek voor aspect energie, administratieve verwerking en beoordelen plan van aanpak" (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).

- Wij gaan voor de tijdsinzet per inspecteur uit van de standaard CAO voor de rijksoverheid, van 36 uur per week en 48 werkzame weken per jaar.
- Op basis van deze tijdsinzet en uitgaande van 7 tot 10 uur per controle, kan een inspecteur 172-246 controles per jaar uitvoeren, indien hij of zij zich alleen bezig houdt met die controles en niet met andere taken.

- Voor de aantallen bedrijven hanteren we de uitgangspunten die we in § 3.1.2 hebben toegelicht.
- Bedrijven en instellingen uit de doelgroep moeten minimaal eens per 4 jaar gecontroleerd worden. Eén controle per bedrijf of instelling per 4 jaar is gelijk aan het jaarlijks controleren van 1/4 van het aantal bedrijven.
- In 2011 gingen CE Delft en ECN uit van een gemiddeld uurtarief voor een inspecteur van € 100 (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).
- Wij gebruiken CBS-gegevens voor de loonstijging voor de sector Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Op basis van CBS-gegevens zetten wij het uurloon van € 100 in 2011 door naar € 136,43 in 2023, volgens tabel 2 (CBS, zonder datum b).

Tabel 2 *Ontwikkeling loonkosten volgens CBS*

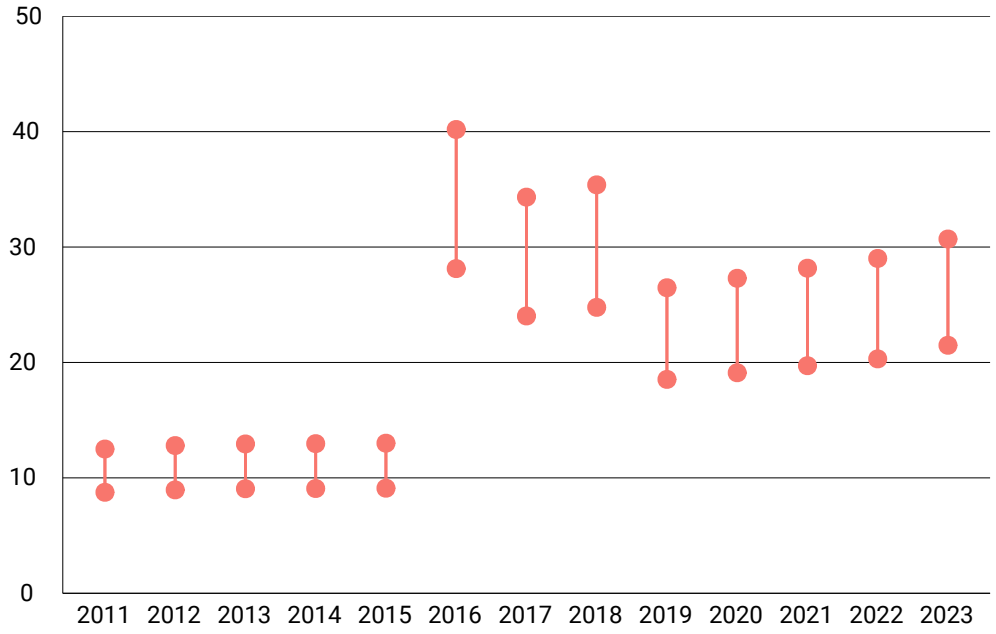
Jaar	stijging contractuele loonkosten per uur, jaar-op-jaar in %	Loonkosten per uur
2011	n.v.t.	€ 100,00
2012	2,40%	€ 102,40
2013	1,10%	€ 103,53
2014	0,20%	€ 103,73
2015	0,30%	€ 104,04
2016	3,00%	€ 107,17
2017	2,50%	€ 109,85
2018	3,10%	€ 113,25
2019	3,90%	€ 117,67
2020	3,10%	€ 121,31
2021	3,20%	€ 125,20
2022	3,00%	€ 128,95
2023*	5,80%	€ 136,43

Bron van de percentages: CBS, https://opendata.cbs.nl/?dl=9CB37#/CBS/nl/dataset/85663NED/table, Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur. Bedrijfstak/branches: Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Bewerking Algemene Rekenkamer.

Op basis van deze gegevens en uitgangspunten presenteren wij de benodigde kosten voor een vierjaarlijkse controle in figuur 16.

Figuur 16 *Geschatte benodigde bekostiging controle energiebesparingsplicht, gerekend vanuit 2011, kent een grote onzekerheidsmarge*

Geschatte kosten 4-jaarlijkse controle energiebesparingsplicht op basis van extrapolatie van cijfers CE Delft en ECN (2011) (in miljoenen euro's)

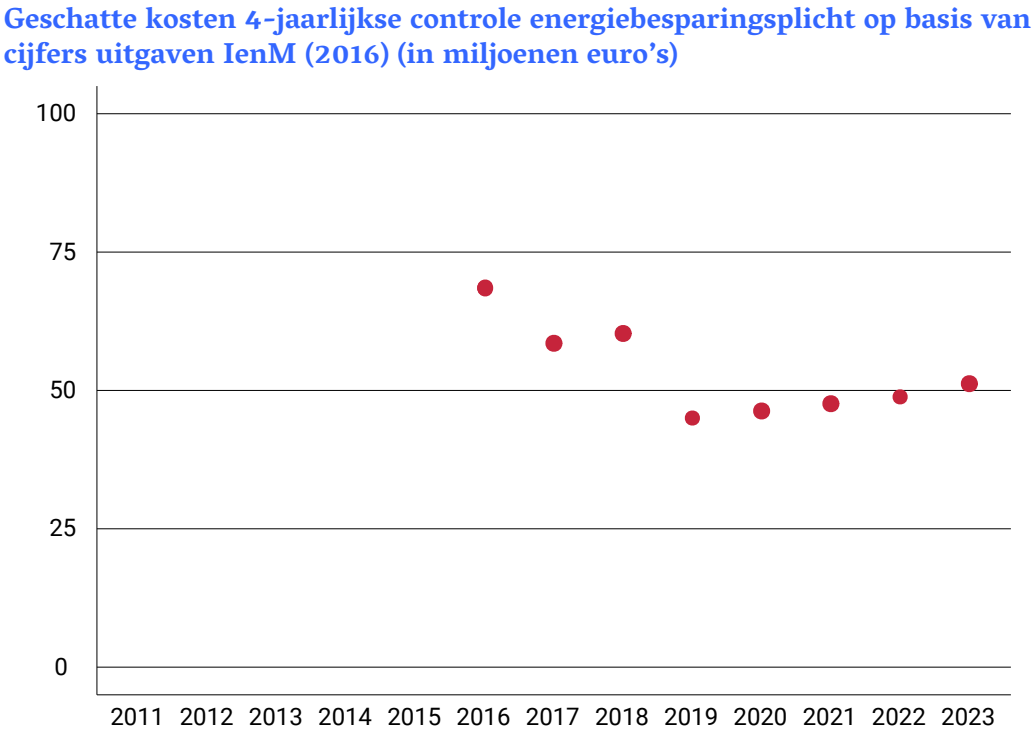


Extrapolatie uitgaven IenM, 2016

Het ministerie van IenM heeft in 2015-2017 geld uitgegeven voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. De ministeries van IenW en EZK hebben geen informatie over de uitkomsten hiervan. In 2016 is € 3 miljoen uitgegeven, omgevingsdiensten hebben met dit bedrag 1.642 controles uitgevoerd (CE Delft, 2018). Dat betekent dat een controle het omgevingsdiensten gemiddeld € 1.827 kost. Op basis van de uitgangspunten over het aantal te controleren bedrijven en de inflatie loon-ontwikkeling die wij hanteren onder extrapolatie van de cijfers van CE Delft en ECN (2011), hebben wij met deze cijfers berekend hoeveel geld er mogelijk nodig is voor controles, voor de periode 2016-2023 (figuur 17).

Voor controle van de complete doelgroep was maximaal € 68,5 miljoen nodig voor de vierjaarlijkse controle van de doelgroep van 150.000 bedrijven en instellingen die in 2016 zijn genoemd. Dit bedrag daalt naar ongeveer € 45 miljoen tot € 51 miljoen per jaar, in de periode 2019-2023, als ook de geschatte omvang van de doelgroep afneemt naar ongeveer 90.000 bedrijven en instellingen (figuur 17).

Figuur 17 *Benodigde bekostiging vierjaarlijkse controle energiebesparingsplicht, loopt sterkt op tussen 2019 en 2023*



Extrapolatie uitgaven voor de gemeente Zaanstad, in 2021-2023

Wij hebben ook een inschatting gemaakt van de benodigde bekostiging door deze te vergelijken met meer recente uitgaven van een omgevingsdienst voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. In dit geval de omgevingsdienst die werkt voor de gemeente Zaanstad.

TwynstraGudde stelde vast dat in Zaanstad 1 extra controle op de energie-besparingsplicht, in de periode 2021-2023, € 870 of € 977 kostte. Deze kosten zijn afgeleid uit het verstrekte budget van de VUE en het aantal controles dat is uitgevoerd. In 2021 was voor de gemeente Zaanstad een budget van € 29.615 beschikbaar, hiermee zijn ongeveer 34 controles uitgevoerd. Voor de VUE2 (2022-2023) is een budget van € 57.657 beschikbaar gesteld. Hiermee zijn of worden 59 controles uitgevoerd (TwynstraGudde, 2023). Op basis van het rapport is niet duidelijk hoeveel uur een controle kostte en waardoor het verschil in kosten wordt veroorzaakt. Ook is onduidelijk in hoeverre het budget geheel is ingezet voor controles, of ook voor andere zaken. Daarmee is het moeilijk om de uitgaven te extrapoleren naar de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht in Nederland.

De navolgende inschatting moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Als we uitgaan van 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen – dit is de inschatting van de doelgroepgrootte in de periode dat de VUE wordt verstrekt – dan is er voor het vierjaarlijks controleren van de gehele doelgroep jaarlijks € 19,6 miljoen tot € 22 miljoen nodig.

Extrapolatie vanuit de SPUK THE in 2023

Op basis van de controles die zijn uitgevoerd via de SPUK THE is een inschatting gemaakt van de totale benodigde bekostiging. In 2023 hebben omgevingsdiensten ongeveer 59 extra fte aangetrokken, bekostigd met de SPUK THE (Rijksoverheid, zonder datum). De nieuw aangetrokken inspecteurs hebben in 2023 ten minste 2.879 controles en 610 hercontroles uitgevoerd binnen de systematiek van de SPUK THE (Rijksoverheid, zonder datum). Er zouden dan 383 inspecteurs nodig zijn voor een complete controle. De inspecteurs die al in dienst waren, hebben onder andere 3.222 inspecties uitgevoerd voor de energiebesparingsplicht. Om elke 4 jaar alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen te controleren, zijn dan ongeveer 380 inspecteurs nodig. Uitgaande van de uitgaven van de SPUK THE zou hiervoor jaarlijks € 53,5 tot € 54 miljoen nodig zijn.

Aantal benodigde inspecteurs en bijhorende kosten volgens SPUK THE

De nieuwe inspecteurs voerden ongeveer evenveel controles uit als de en al aanwezige collega's. De 59 fte aan nieuw aangetrokken inspecteurs voerden 2.879 controles en 610 hercontroles uit, betaald uit de SPUK THE. De 75,9 fte aan reeds aanwezige inspecteurs voerden (onder andere) 3.222 controles en 1232 hercontroles uit buiten de SPUK THE.

De 59 fte aan nieuwe inspecteurs voerden gemiddeld per persoon 59 inspecties uit per jaar. De 76 fte al aanwezige inspecteurs voerden gemiddeld 58,6 inspecties uit per jaar. Voor het streven naar 22.5000 inspecties zijn respectievelijk 380 en 383 inspecteurs nodig. Dat zijn 6,45 tot 6,51 keer zoveel inspecteurs als er met de SPUK THE zijn bekostigd.

Volgens de klimaatmonitor hebben de omgevingsdiensten € 8,29 miljoen uitgegeven aan de controles binnen de SPUK (Rijksoverheid, zonder datum). Voor een complete controle is dan nodig: € 8,29 miljoen x 6,45 = € 53,5 miljoen en € 8,29 miljoen x 6,51 = € 54 miljoen.

Bij deze controles zit ook een klein aantal controles op milieuvergunningplichtige bedrijven en ETS-bedrijven. Die vielen tot juli 2023 buiten de energiebesparingsplicht. Deze controles vragen mogelijk meer tijd dan controles op reguliere bedrijven. Daarmee is onze inschatting van het benodigde budget voor een controle van de 'gewone' bedrijven mogelijk een overschatting.

Extra mogelijkheid: cijfers lokale rekenkamers

In het Doemee-onderzoek naar de energiebesparingsplicht van Ecorys/VvR zijn voor de periode 2019-2022 tijdsbestedingen per controle gegeven (tabel 3). Deze zijn 17%-24% hoger dan in de inschatting van ECN uit 2011: een ondergrens van 8,2 uur in plaats van 7 uur en een bovengrens van 12,4 uur versus 10 uur. Dit zou de benodigde tijd voor een complete controle van de hele doelgroep fors kunnen verhogen en dus ook het benodigde budget,. Uit het rapport blijkt niet in hoeverre de gevonden resultaten te extrapoleren zijn naar heel Nederland.

Tabel 3 *Tijdsbesteding aan controles op de energiebesparingsplicht door omgevingsdiensten (2019-2022)*

Informatie over controles door omgevingsdiensten	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal bedrijven gecontroleerd	1.520	2.781	3.052	2.485
Totaal aantal uren besteed aan controles	18.863	22.765	25.561	27.470
Gemiddelde tijdsbesteding per controle	12,4	8,2	8,4	11,1

Bron: Ecorys (2024) Doemee-onderzoek Energiebesparingsplicht. Bewerking Algemene Rekenkamer.

De in het Doemee-onderzoek gepresenteerde tijdsbesteding voor 2023 omvat mogelijk ook onderzoek naar ETS-bedrijven, glastuinbouwbedrijven en vergunningplichtige bedrijven. De tijdsbesteding in dat jaar is daarom niet met zekerheid representatief voor de tijdsbesteding in de voorgaande periode, toen deze categorieën bedrijven nog niet onder de plicht vielen. Deze laten we hier dus buiten beschouwing. Het is wel nuttige input voor nieuwe berekeningen van de toezichtkosten.

Onderbouwing keuze branches voor gesprekken

We hebben voor dit onderzoek gesproken met 8 brancheorganisaties. Dit zijn: VNO-NCW, FME, FNLI, Koninklijke Horeca Nederland, VNCI, BOVAG, INretail en de VO-raad (en PO-raad). We hebben branches gekozen:

- waar veel locaties onder vallen die aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen;
- waar weinig locaties verplicht zijn, maar die wel een groot deel van het energiegebruik voor hun rekening nemen.

Per gekozen branche hebben we met één organisatie gesproken die een groot deel van de branche vertegenwoordigt.

Wij nemen aan dat we door deze verdeling een zo breed mogelijk inzicht hebben gekregen in de verschillende soorten problemen waar bedrijven mee te maken kunnen krijgen bij de energiebesparingsplicht. De informatie die we door de gesprekken hebben verkregen is niet zonder meer representatief voor de complete doelgroep van de energiebesparingsplicht.

Achtergrondcijfers die leidend waren voor onze keuze zijn te onderscheiden voor *industrie* en *dienstensector*.

Als basis voor onze keuzes voor brancheorganisaties in de *industrie* gebruikten wij CBS-gegevens over energieverbruik per aansluitingscategorie (middelgroot, groot, zeer groot) (CBS, zonder datum a). Wij gaan er hierbij van uit dat de categorie 'zeer groot' meestal onder de ETS of type C valt, en dus voor 1 juli 2023 niet onder de Energiebesparingsplicht viel. Het aardgasverbruik van de totale groep 'middelgroot' (183.200 x 1.000 m^3) en 'groot' (190.100 x 1.000 m^3) lag grotendeels bij de branches:

- 10-12 Voedings- en genotmiddelenindustrie (respectievelijk 60.800 x 1.000 m^3 en 57.400 x 1.000 m^3);
- 25-28 Metaalproducten-/machine-industrie (respectievelijk 55.400 x 1.000 m^3 en 55.900 x 1.000 m^3);
- 13-15 Textiel-, kleding- en lederindustrie (respectievelijk 24.200 x 1.000 m^3 en 2.800 x 1.000 m^3).

Qua elektriciteitsverbruik is branche 20-21 Chemie en farmaceutische industrie ook belangrijk. Op basis van deze gegevens hebben wij gekozen voor gesprekken met brancheorganisaties in de chemie, metaalindustrie en voedingsindustrie.

Voor de *dienstensector* hebben wij onze keuze bepaald op basis van:

- het percentage vloeroppervlakte binnen een branche dat waarschijnlijk onder de energiebesparingsplicht valt;
- het aantal en percentage bedrijven binnen de dienstensector die onder de plicht vallen.

Wij hebben gekozen voor een mix van branches waar veel en weinig gebouwen onder de plicht vallen, maar waar wel steeds een groot aandeel van de gebouwoppervlakte onder de plicht valt (tabel 4). Een branche waar weinig tot geen gebouwoppervlakte onder de plicht valt, heeft voor dit onderzoek weinig toegevoegde waarde. De keuze

voor brancheverenigingen hebben wij verspreid over branches die een groot deel respectievelijk een klein deel van de dienstverlenende bedrijven die onder de energie-besparingsplicht vallen representeren. Dit leidde tot de keuze voor de branches

- voortgezet onderwijs (ongeveer 0,5 tot 1% van de dienstverlenende bedrijven onder de energiebesparingsplicht);
- de autobranche (ongeveer 10%);
- horeca (ongeveer 20%);
- winkels (ongeveer 50%).

Tabel 4 *Aandeel gebouwen en oppervlakte dat valt onder de energiebesparingsplicht*

Branches uit dienstensector die in het onderzoek zijn betrokken	Aandeel aantal gebouwen onder energiebesparingsplicht	Aandeel oppervlakte onder de energie-besparingsplicht
Voortgezet onderwijs	88%	98%
Autobranche (garages/showrooms en autoschadeherstelbedrijven	24% (garages) en 28% (autoschadeherstel)	67% (garages) 66% (autoschadeherstel)
Winkels	14%	67%
Horeca (café-restaurants, hotels)	44% (café-restaurant) en 50% (hotels)	85% (café-restaurant) en 92% (hotels)

Wij hebben bij elk van deze branches gesproken met wat waarschijnlijk de meest representatieve brancheorganisaties is. Dit is uitgewerkt in tabel 5. Daarnaast hebben wij met VNO-NCW gesproken omdat die over alle branches heen werkt en informatie kan toevoegen die wij op basis van onze branchekeuze zouden kunnen missen.

Tabel 5 *Onderbouwing keuze geïnterviewde branches*

Branche-organisatie	Door ons geschatte omvang van de doelgroep van de energiebesparingsplicht als deel van de hele branche op basis van CBS-cijfers (CBS, zonder datum c)	Aantal leden binnen de branche
VNO-NCW	n.v.t.	n.v.t.
FME	7.860 van de 18.820 bedrijven in sector metaalproducten/ machine-industrie	2.200
FNLI	4.400 van de 6.865 bedrijven in sector Voedings- en genotmiddelenindustrie	500
VNCI	850 van de 1.195 bedrijven in sector Chemie en farmaceutische industrie	380
KHN	In 2017 viel 44%van de ongeveer 45.000 bedrijven waarschijnlijk onder de plicht (ECN, 2017; TNO, 2021).	17.500
BOVAG	In 2017 viel ongeveer een kwart van de 32.000 bedrijven in deze sector waarschijnlijk onder de plicht.	8.500
INretail	In 2017 viel ongeveer 44% van de 115.000 winkels mogelijk boven de verbruiksgrenzen van de plicht.	5.000
VO-raad (en PO-raad)	85-88% van 815 scholen	322 school-besturen, 1438 school-vestigingen

Tabel 6 *Matrix met spreiding gekozen branches*

Branches	Veel bedrijven/instellingen in de branche	Weinig bedrijven/instellingen in de branche
Groot aandeel moet voldoen aan de plicht (>50%)	KHN INretail FME	FNLI VO-raad VNCI
Klein aandeel moet voldoen aan de plicht (<50%)	BOVAG	x

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken

Achtergrondgesprekken ministeries

Partij	Thema
EZK/RVO	Oriëntatie
RVO/EZK	TEK en besparingsplicht
EZK/RVO	Vragen en normen onderzoek
EZK/RVO	Aankondigingsgesprek onderzoek
LNV	Aankondigingsgesprek onderzoek
IenW	Aankondigingsgesprek onderzoek
BZK	Aankondigingsgesprek onderzoek; overlap Label C-plicht en energiebesparingsplicht
EZK/ RVO/ IPLO	Doelstellingen en monitoring energiebesparingsplicht; overlap energielabel C-plicht en energiebesparingsplicht; verbinding Europese regelgeving
EZK/ RVO/ IPLO	oelgroep; ondergrenzen energiebesparingsplicht; onderbouwing keuzes bij wijzigingen energiebesparingsplicht
EZK/ RVO/ IPLO	Bekostiging en handhaving VTH en energiebesparingsplicht; inzicht in de resultaten van toezicht en handhaving; bijsturing o.b.v. resultaten van toezicht en handhaving
IenW	Bekostiging bevoegd gezag voor VTH en specifiek energiebesparings-plicht; inzicht in de resultaten van toezicht en handhaving; bijsturing o.b.v. resultaten van toezicht en handhaving; verhouding verantwoordelijkheid IenW en EZK voor energiebesparingsplicht; inzicht resultaten toezicht ILT (Defensie)
EZK/ RVO/ IPLO	afsluitend gesprek

Modellen energiebesparing

Partij	Thema
TNO	Data over en modellen van energiebesparing
PBL	Monitoring realisatie/doelbereik energiebesparing; verwachtingen energiebesparing als gevolg van energiebesparingsplicht
PBL en TNO	Prognoses opbrengst energiebesparingsplicht
TNO	Verwachte kosteneffectiviteit/doelmatigheid energiebesparingsplicht volgens IBO 2016

Ervaringen toezichthouders

Partij	Thema
OD Noorzeekanaal	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
OD Zuid-Limburg	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
ODNL	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
ILT	Hoe ervaart ILT de energiebesparingsplicht?

Ervaringen brancheorganisaties

Partij	Thema
FME	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
FNLI	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VNCI	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VNO-NCW	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VO-raad (en PO-raad)	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
INRetail	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
Kon. Horeca Nederland	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
BOVAG	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?

Bijlage 5 Literatuur

Publicaties

- Adromi (2020). T*oezicht & handhaving Energiebesparingsplicht. Verkennend onderzoek Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg.* Hendrik-Ido-Ambacht: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2011). *Energiebesparing. Ambities en resultaten.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Energiebeleid: op weg naar samenhang; Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006-2015).* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek EZK 2020.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2023a). *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2023b). *Verantwoordingsonderzoek EZK 2022: monitoring energiebesparing.* Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2011). *Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving.* Den Haag: eigen beheer.
- BZK e.a. (2022). *Programmaplan IBP Versterking VTH-stelsel.* Den Haag: eigen beheer.
- CBS (zonder datum a). *Aantal bedrijven en elektriciteit- en aardgasverbruik van de industrie, 2019-2020.* https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/elektriciteits-en-gasverbruik-industrie-2019-2020, geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum b). *Aantal bedrijven industrie naar leveringsklasse 2019-2020.* https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2022/38/aantal-bedrijven-industrie-naar-leveringsklasse.xlsx, geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum c). *Bedrijven; bedrijfstak, Statline. Cijfers over 2020 1e kwartaal.* https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=4EF1E geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum d). *Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur; indexcijfers* (2020=100), via https://opendata.cbs.nl/?dl=9CB37#/CBS/nl/dataset/85663NED/table Bedrijfstak/branches: O Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Geraadpleegd 31 januari 2024.
- CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond (2011). *Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer.* Delft: eigen beheer.

- CE Delft (2018). Er*kende Maatregelenlijsten Evaluatie van de uitvoeringspraktijk*. Delft: eigen beheer.
- Commissie-Van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.* Den Haag: eigen beheer.
- Ecorys (te verschijnen). *DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing. Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers*.
- ECN (1998). *Extra energiebesparing nader onderzocht. Achtergronddocument bij de Energiebesparingsnota 1998.* Zonder plaats: eigen beheer.
- ECN (2013a). *Achtergronddocument bij doorrekening Energieakkoord - sectoren industrie en land- en tuinbouw.* Pettten: eigen beheer.
- ECN (2013b). *Achtergronddocument bij doorrekening SER Energieakkoord - sector Gebouwde omgeving.* Petten: eigen beheer.
- ECN, PBL, CBS, RVO (2015). *Nationale Energieverkenning 2015.* Petten: eigen beheer.
- ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*. Amsterdam: eigen beheer.
- ECN en PBL (2016). *Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies. Bijlage bij het IBO kostenefficiëntie CO_2-reductiemaatregelen.* Petten: eigen beheer.
- ECN (2017). *Verkenning utiliteitsbouw.* Petten: eigen beheer.
- ECN, PBL, CBS, RVO (2017). *Nationale Energieverkenning 2017.* Petten: eigen beheer.
- EZK (2018). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2017.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2020). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2019.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020. 35 470 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2021a). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2020.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2021b). Brief “Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de Erkende Maatregelenlijsten (motie Van der Lee)”. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 196 en 32 813, nr. 766. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022a). Brief “Aanscherping energiebesparingsplicht”. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 30196 en 29826, nr. 793. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022b). B*rief van de minister voor KenE*, 29 november 2022. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022–2023, 30 196, nr. 805. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022c). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2021.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.

- EZK (2023a). *Brief van de minister van EZK*, 6 april 2023. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 32 637 en 32 813, nr. 562. Den Haag: Sdu
- EZK (2023b). *Brief van de minister voor KenE betreft Stand van zaken Energiebesparing*, 3 oktober 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 818,. Den Haag: Sdu.
- EZK (2024a). Brief "*Stand van Zaken energiebesparing*". Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830. Den Haag: Sdu.
- EZK (2024b). Brief "Stand van zaken openstelling SDE++ 2024 en resultaten SDE++ 2023". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023-2024, 31 239 nr. 398 Den Haag: Sdu.
- EZK (2024c). W*ijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 550 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- IenM (2015). B*egroting van het ministerie van IenM 2016, Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- IenW (2023). *Brief* "Voortgang versterking VTH-stelsel". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022–2023, 22 343 en 28 663, nr. 351. Den Haag: Sdu.
- IenW (2024). *Brief* 'Voortgang versterking VTH-stelsel – januari 2024". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023–2024, 22 343 en 28 663, nr. 390. Den Haag: Sdu.
- Infomil (zonder datum a). https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/#:~:text=De%20hoofdregel%20(art.,worden%20afgeweken%20van%20de%20hoofdregel.
- Infomil (zonder datum b). VUE Databank, via https://vue.databank.nl/dashboard/dashboard-vue/, geraadpleegd 3 september 2024.
- IPLO (zonder datum) https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/kwaliteitscriteria-vergunningverlening-toezicht/
- KplusV (2015). *Evaluatie en de follow-up van de Lokale Klimaatagenda (LKA)*. Arnhem: eigen beheer.
- KGG (2024). *Organogram*. https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-klimaat-en-groene-groei/documenten/publicaties/2024/07/02/organogram-ministerie-van-klimaat-en-groene-groei. geraadpleegd op 11 juli 2024.
- PBL (2014). *Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving.* Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020.* Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2021). *Klimaat- en Energieverkenning 2021.* Den Haag: eigen beheer.

- PBL (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022.* Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023*. Den Haag: eigen beheer.
- PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord.* Zonder plaats.
- Rijksoverheid (2016). *Rapport IBO kostenefficiëntie CO_2-reductiemaatregelen.* Den Haag: eigen beheer.
- Rijksoverheid (zonder datum) Dashboard toezicht en handhaving energiebesparingsplicht. https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht, geraadpleegd 29 mei 2024.
- Royal Haskoning (2021). *Handhaafbaar gedeelte kosteneffectief CO_2-reductie-potentieel in de Nederlandse industrie.* Rotterdam: eigen beheer.
- RVO (zonder datum). https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers geraadpleegd, 6-3-2024.
- SER (2013). E*nergieakkoord voor duurzame groei.* Zonder plaats.
- SER (2015). *Uitvoeringsagenda Energieakkoord 2015.* Zonder plaats.
- SER (2019). *Borgingscommissie energieakkoord. Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging.* Den Haag: eigen beheer.
- Sorgdrager en Van Aartsen (2024). *Review IBP VTH, Tijd om door te pakken.* Zonder plaats.
- TNO (2021). V*erwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer.* Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2022a). A*anscherping doelen energiebesparing herziening EED en REPowerEU.* Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2022b). *Subdoel Energiebesparing.* Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2024). E*en nationaal doel voor energiebesparing en streefwaarden voor sectoren.* Zonder plaats.: eigen beheer.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XI, nr. 14, V*erslag met lijst van vragen en antwoorden vaststelling begrotingsstaten van Min. VROM (XI) en Waddenfonds 2010.*
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, Aanhangsel van de Handelingen, *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, nr. 3041.
- TwynstraGudde en SP PS (2021). *Omgevingsdiensten in beeld.* Zonder plaats.
- Twynstragudde en SP PS (2023). *Omgevingsdiensten in beeld.* Zonder plaats.
- Twynstragudde (2023). *Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad.* Zonder plaats.
- VROM en EZK (1999). *Energie in de milieuvergunning.* Den Haag: eigen beheer.
- VROM-inspectie (2010). E*nergie in vergunningverlening en handhaving Uitvoering*

Gelijkwaardig Alternatief door gemeenten. Den Haag: eigen beheer.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Zonder plaats.

Wet- en regelgeving

- Activiteitenbesluit Milieubeheer. Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).
- Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer. Besluit van 7 oktober 1998, houdende regels voor inrichtingen voor de uitoefening van detailhandel of een ambachtsbedrijf (Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer).
- Besluit van 6 mei 2021, houdende regels met betrekking tot de energie-audit (Besluit energie-audit)
- Besluit van 19 juni 2023, tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit energie-audit in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten.
- Regeling specifieke uitkering additionele capaciteit voor toezicht en handhaving energiebesparing. Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 30 juni 2022, nr. WJZ/ 22076980, houdende regels over het verstrekken van eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht (Regeling specifieke uitkering additionele capaciteit voor toezicht en handhaving energiebesparing).
- Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Wet van 22 december 2011, houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).
- Wijzigingsbesluit Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten). Besluit van 18 september 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten).

Bijlage 6 Eindnoten

1. Deze afbeelding is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In die afbeelding was de periode 2008-2010 niet opgenomen. Ook was in die variant, in de legenda, niet de betekenis van het vraagteken in deze afbeelding verwerkt.
2. De schattingen over de doelgroep van de energiebesparingsplicht, zoals weergegeven in figuur 6, gaan voor 2016, 2019 en 2020 over het aantal bedrijfsvestigingen. In andere jaren gaan de cijfers over het aantal bedrijven of instellingen. Een bedrijf of instelling kan meer dan 1 vestiging/inrichting betreffen. Elke vestiging/ inrichting kan onder de energiebesparingsplicht vallen. Dat verschillende begrippen – bedrijven/instellingen versus vestigingen – worden gebruikt bemoeilijkt de onderlinge vergelijkbaarheid van de aantallen die mogelijk onder de energiebesparingsplicht vallen.
3. Het gemiddelde energieverbruik van Nederlandse huishoudens in 2021 was 1.250 m^3 gas en 2.810 kWh elektriciteit. Dit daalde snel in 2022. https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81528NED geraadpleegd 8-6-2024.
4. Zo blijkt uit de KEV 2022 dat in totaal 30 PJ energie kan worden bespaard in 2030, waaronder 18 PJ uit gas van de dienstenssector (60%). Uit de beoordeling van het intensiveringspakket blijkt dat 19-33 PJ kan worden bespaard. Hiervan komt 13-18 PJ voor rekening van het gasverbruik van de dienstensector (55%-68%) (ECN, 2016; TNO, 2021; PBL, 2022).
5. Deze figuur is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In de nieuwe afbeelding is expliciet gemaakt dat de eindopbrengst van de energiebesparingsplicht, in 20202, onbekend is.
6. Het percentage bedrijven dat aan de informatieplicht voldoet, in de figuur, representeert hier de bedrijven die via RVO informatie aanleveren over de wijze waarop zij voldoen aan de energiebesparingsplicht. Dat aantal is bekend. Ook is (sinds 2019) bij benadering bekend hoeveel bedrijven onder de plicht vallen. Deze cijfers zijn daarom redelijk representatief voor de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht. Het percentage bedrijven dat aan de energie-besparingsplicht voldoet in de figuur, representeert de resultaten van onderzoeken die beperkt representatief zijn voor de hele doelgroep. Zij zijn ontleend aan onderzoeken waar een beperkte groep bedrijven aan deelnam, waarbij onduidelijk is hoe representatief de onderzochte groep is (2011, 2014, en 2020). Mogelijk zijn de hier gerepresenteerde cijfers een overschatting van de situatie bij de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht. De naleving van de energiebesparingsplicht in de jaren 2022 en 2023 representeert de naleving

van de energiebesparingsplicht van bedrijven die voldoen aan de informatieplicht. De situatie bij bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht kan anders zijn.

7. De kantoren met oppervlakte vanaf 2.001 m2 beslaan 62,4% van de oppervlakte van de kantorenmarkt in Nederland boven de 100 m2. Inclusief de groep 1.001-2.000, waarvan een deel boven de 1.500 m2 zal uitkomen, is het 75,2%. https://www.cobouw.nl/308211/de-kantoortuin-heeft-afgedaan geraadpleegd 11-6-2024.
8. Deze afbeelding is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In die afbeelding was de periode 2008-2010 niet opgenomen. Ook was in die variant, in de legenda, niet de betekenis van het vraagteken in deze afbeelding verwerkt.
9. Voor het jaar 2020 stellen wij het aantal controles met bekostiging door het bevoegd gezag op 0. Het totaal aantal controles dat wordt gerapporteerd in het onderzoek van Ecorys (te verschijnen), is lager dan het totaal aantal controles dat via de VUE is bekostigd. Mogelijk hebben omgevingsdiensten die niet in het onderzoek van Ecorys zijn betrokken ook controles uitgevoerd. Dit ligt buiten ons onderzoek. De door de minister bekostigde controles voor het jaar 2023 betreffen die controles ontleend aan de VUE databank. Er zijn vermoedelijk ook controles voor SPUK THE uitgevoerd in 2023, maar de stand van VUE en THE gecombineerd, op het klimaatdashboard is van oktober 2023. Het daar gepresenteerde aantal (2.651) is een stuk lager dan alleen al de onder de VUE uitgevoerde controles, zoals gepresenteerde op de VUE databank in juni 2024. Wij hebben hier gekozen voor meest positieve scenario, de controles onder de VUE. Het aantal uitgevoerde controles voor 2020-2022 is gebaseerd op onze selectie van uitgevoerde activiteiten uit de databank VUE. Wij selecteerden op: Toezicht bij complexe bedr./ inst. met training on the job en adm. afh. [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. met training on the job [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. met training on the job en adm. afh. [controles]; Toezicht bij complexe bedr./inst. [controles]; Toezicht bij complexe bedr./inst. met training on the job [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedrijven en instellingen (G1) [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedrijven en instellingen met training (G2) [controles]; Toezicht bij complexe bedrijven en instellingen (H1) [controles]; Toezicht bij complexe bedrijven en instellingen met training (H2) [controles]; Toezicht energiebesparing bij reguliere controle eenvoudige bedr./inst. (X1) [controles]; Toezicht energiebesparing bij reguliere controle complexe bedr./inst. (X2) [controles].

10. Volgens het overzicht ‘uitgaven Klimaatbeleid’, in het jaarverslag EZK 2017, heeft het ministerie van IenM in de periode 2015-2017 € 7,12 miljoen uitgegeven aan ‘Wet Milieubeheer energiebesparing’ (tabel 4). Het beleid en de uitgaven in het overzicht ‘uitgaven Klimaatbeleid’ worden door vakdepartementen aangeleverd bij het ministerie van EZK, die deze verzamelt in een tabel. (EZK, 2022c; EZK, 2021; EZK, 2020; EZK, 2018; Algemene Rekenkamer, 2023a)
11. Deze afbeelding is qua vorm gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. De inhoud is gelijk.
12. PBL stelt behalve de boven- en onderwaarde van de verwachte energiereductie ook een middenwaarde vast en specificeert die naar gas- en elektriciteitsgebruik van respectievelijk de dienstensector en industrie. Bij de boven- en onderwaarde gebeurt dat niet. De middenwaarde bestaat uit 18 PJ gas voor de dienstensector en 2 PJ gas voor industrie en 8 PJ elektriciteit voor de dienstensector en 2 PJ elektriciteit voor de industrie. Voor gas geldt een omrekenfactor van 18 PJ naar 1 Mton CO_2. 20 PJ / 18 levert dan 1,11 Mton CO_2. Voor elektriciteit is de omrekening van PJ naar Mton CO_2 afhankelijk van de energiemix: veel groene energie levert weinig CO_2-uitstoot. In de KEV 2022 gaat PBL uit van 0,07 kg CO_2 per kWh. 1 PJ = 277,8 miljoen kWh. 1 mton = 1.000 miljoen kilo. De 10 PJ elektriciteit leveren dan 2.778.000.000 kWh op, dat levert 194.460.000 kg of 0,19 Mton CO_2 op. 1.11 + 0,19 = 1,3 Mton CO_2. PBL (2020) https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2008/16/invoer-elektriciteit-in-2007-gedaald/petajoule--pj--#:~:text=Een%20petajoule%20is%201%20000,%3D%20277%2C78%20miljoen%20kWh.
13. In onze onderzoeksopzet was deze norm gekoppeld aan heel vraag 2. Tijdens het onderzoek is deze in de praktijk alleen gebruikt in relatie met vraag 2c. Voor de overzichtelijkheid hebben wij in ons rapport deze norm daarom opgenomen onder vraag 2c.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: Kim van Dam /HH/ANP

De tekst in dit document is vastgesteld op 11 november 2024. Dit document is op 21 november 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, november 2024