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 omgevingsdiensten 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 branchevereningingen 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

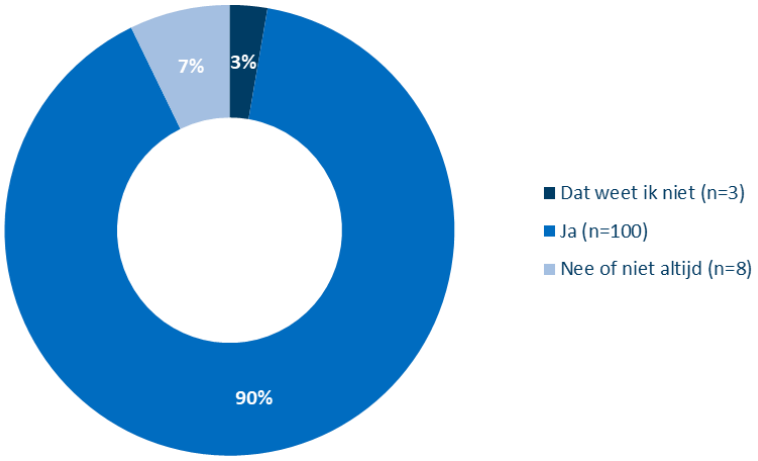
In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête per overheidslaag (respectievelijk gemeenten in paragraaf 3.2, provincies in paragraaf 3.3 en omgevingsdiensten in paragraaf 3.4) weergegeven en nader toegelicht. Bij de uitwerking is het aantal respondenten per vraag in de titel van het figuur opgenomen. 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)

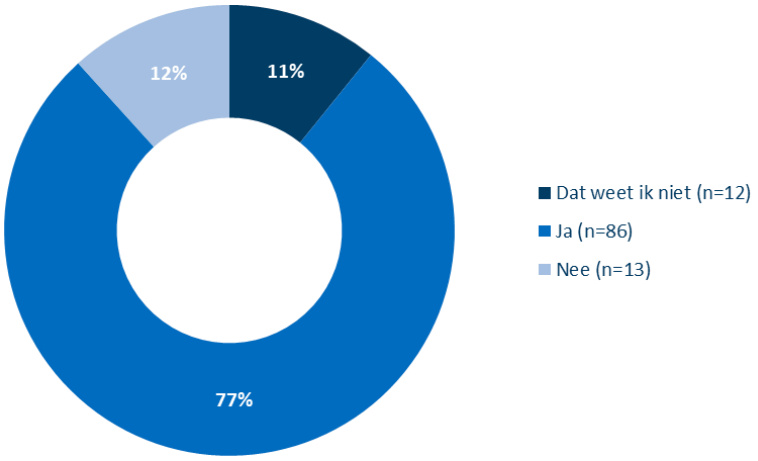


Bij het grootste deel van de gemeenten (90%) zijn de taken en rollen van de gemeente en de omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder. Een klein deel (7%) geeft aan dat dit niet het geval is. Zij geven aan dat de omgevingsdienst op 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.

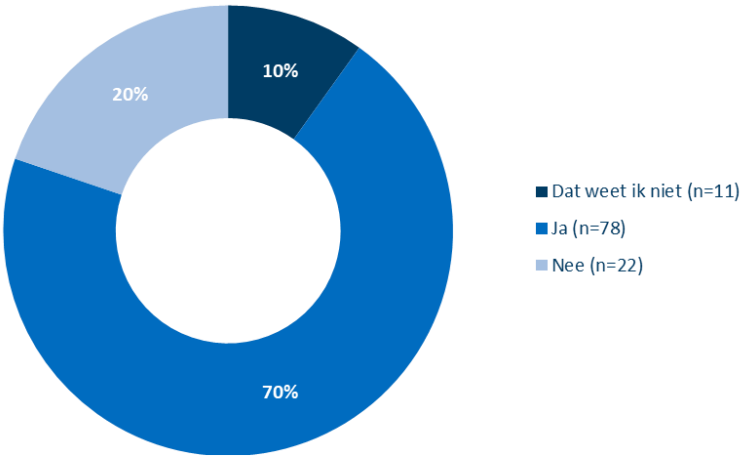
De bijdragen vanuit de SPUK THE hebben er in enkele gevallen voor gezorgd dat de gemeente de opgave heeft kunnen versnellen en het budget voor een aantal jaren gegarandeerd is. In deze gevallen is het budget beschikbaar vanuit SPUK THE leidend. In een enkel geval is aangegeven dat de provincie bijdraagt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

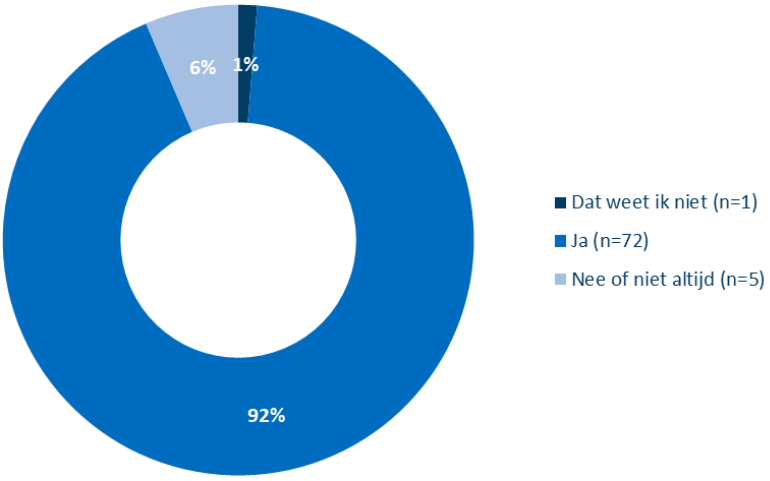
Figuur 3.5 Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? (meer antwoorden mogelijk) (n=78)

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)



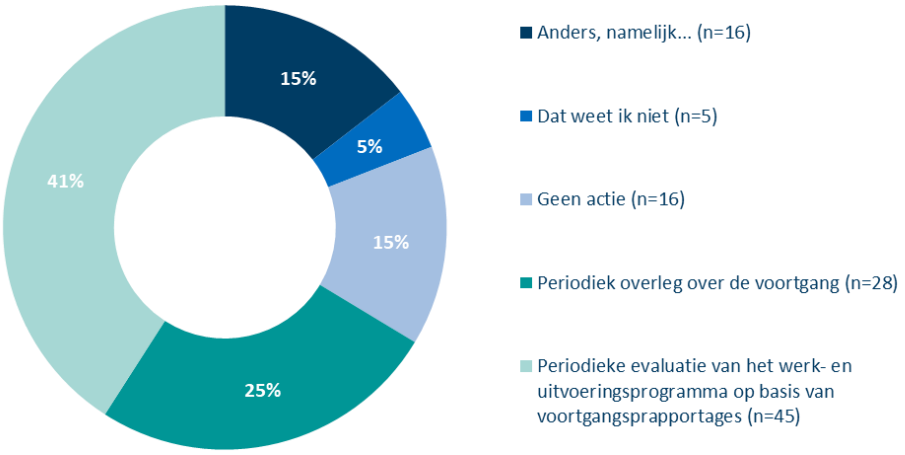
Bij het grootste deel van de gemeenten (92%) wordt de opdracht in praktijk ook uitgevoerd. In de toelichting bij dit antwoord wordt onder andere aangegeven dat er door de omgevingsdiensten regelmatig terugkoppeling plaatsvindt over de voortgang, zoals bijvoorbeeld in overleggen (bestuurlijke overleggen, 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 energie-besparings- 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)

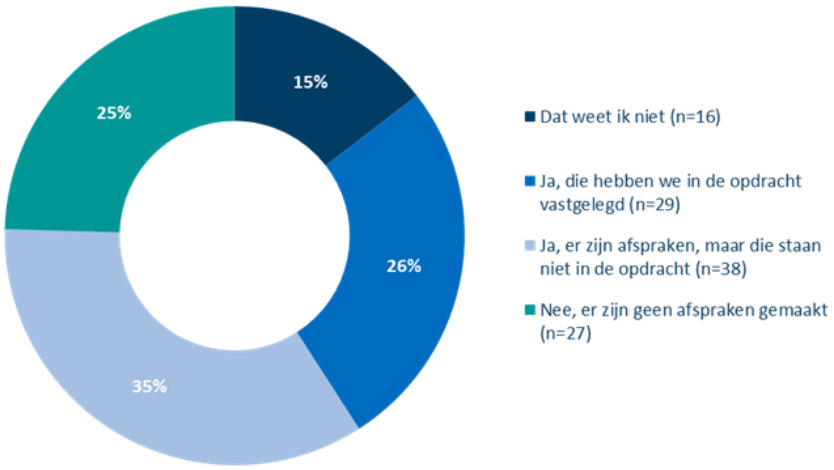


Bij een kwart (25%) van de gemeenten vindt periodiek overleg over de voortgang plaats. Bij een kleiner deel van de gemeenten vindt er geen actie plaats (15%) of is het onduidelijk of er acties plaatsvinden (5%). 41% van de gemeenten geeft het antwoord ‘anders, namelijk’. Hier geven veel gemeenten aan 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

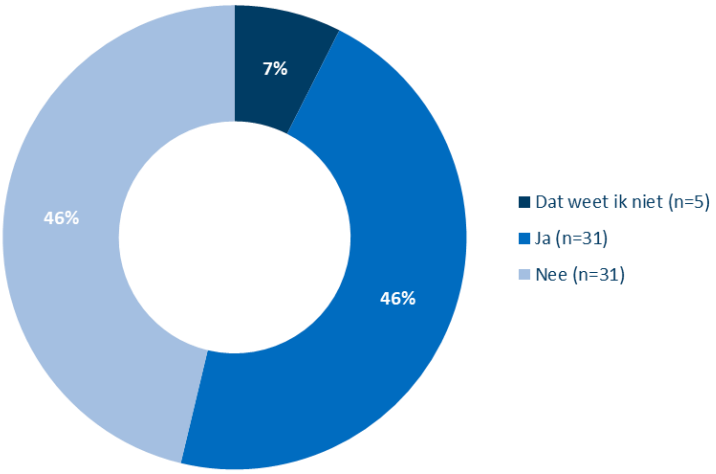
toelichting geven gemeenten aan dat dit vaak gebeurt via periodieke tussenrapportages, voortgangsrapportages en/of jaarverslagen. Als voorbeeld is een passage opgenomen uit een opdrachtbrief van een gemeente aan een omgevingsdienst: 'In de kwartaalrapportages zien we graag op welke wijze het reguliere 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)

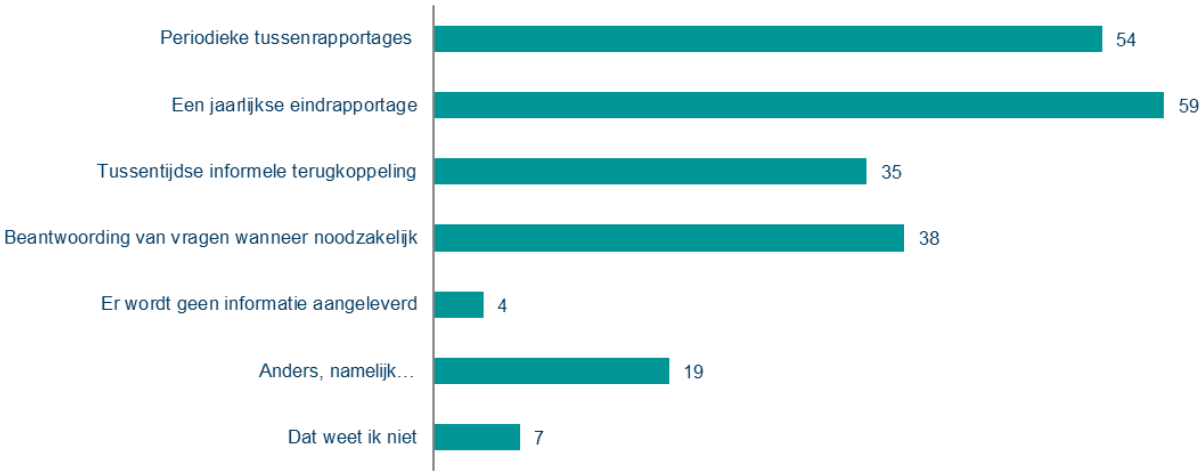


Bij iets minder dan de helft van de gemeenten zijn er geen KPI's afgesproken (46%). Een evenredig aantal gemeenten (46%) geeft aan dat er wel KPI's zijn afgesproken. Daarnaast geeft 7% aan dit niet te weten. In de toelichting is door gemeenten vaak aangegeven dat er doelstellingen zijn afgesproken over het aantal controles en hercontroles per jaar, de bestede uren en het soort overtreding. Een gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat met de omgevings-dienst 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)



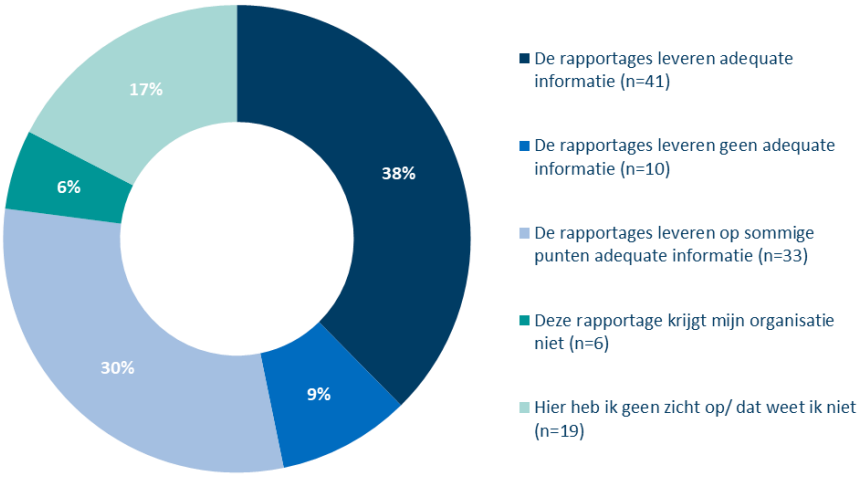
De meeste gemeenten (59) ontvangen een jaarlijkse eindrapportage van de omgevingsdiensten, gevolgd door periodieke tussenrapportages (54). Daarnaast vindt in veel gevallen tussentijdse informele terugkoppeling plaats (35) en worden vragen beantwoord wanneer noodzakelijk (38). Een klein deel geeft aan 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.

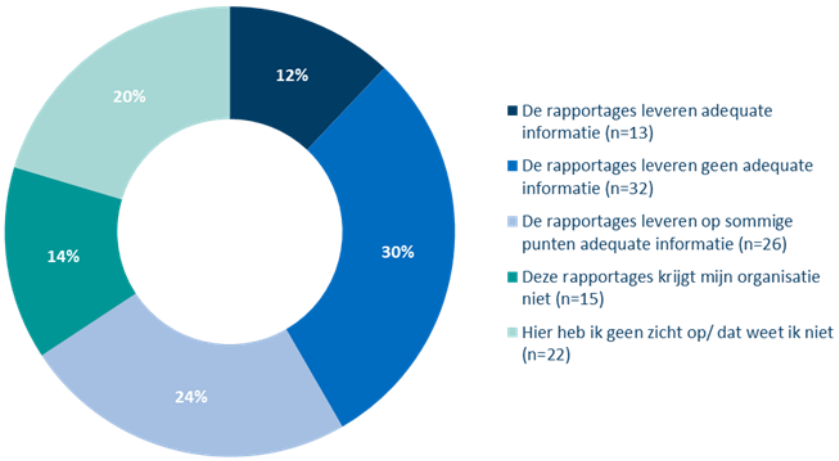
Daarnaast geeft 30% van de gemeenten aan dat de rapportages op sommige punten adequate informatie leveren en geeft 9% aan dat de rapportages geen adequate informatie leveren. In het geval rapportages geen adequate informatie leveren, geven gemeenten in de toelichting aan dat er bijvoorbeeld geen specifieke 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]

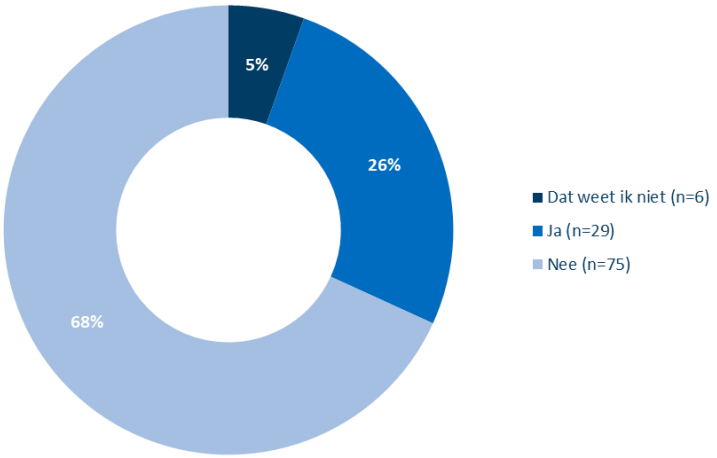
Een klein deel van de gemeenten (12%) geeft aan dat de rapportages adequate informatie leveren over de bereikte resultaten, zoals de bereikte CO_2-reductie of een prognose. Daarnaast geeft 14% aan deze rapportages niet te ontvangen of hier geen zicht op te hebben (20%).

[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.

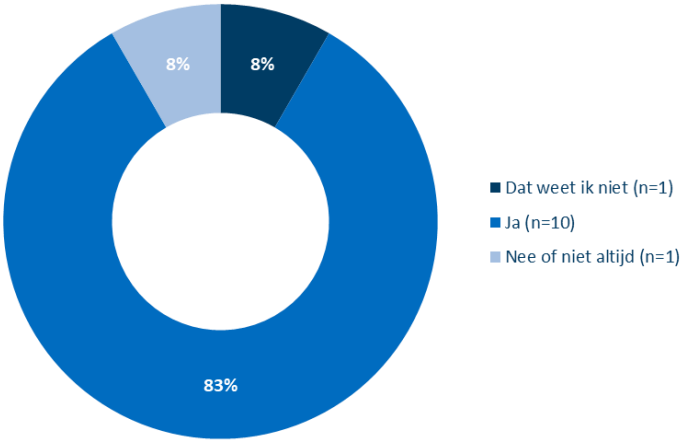
Iets meer dan een kwart van de gemeenten (26%) geeft wel zelf invulling aan de verplichtingen. Drie gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij eigen toezichthouders hebben die toezien op de niet-basistaakbedrijven. Een van de gemeenten geeft hierbij aan dat zij energiegegevens opvragen die de omgevingsdienst 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)

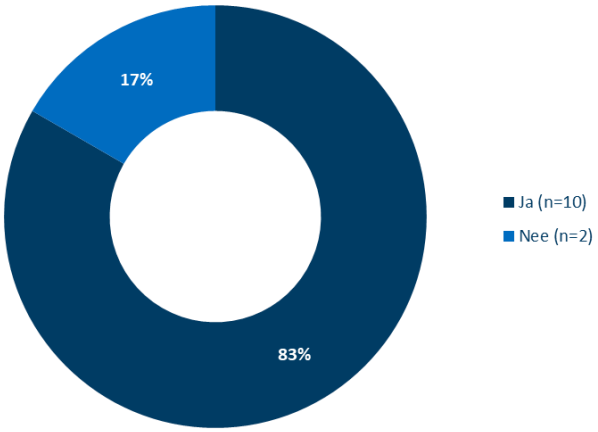


Bij tien provincies zijn de taken en rollen van de gemeenten, provincie en de omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder. Eén provincie geeft aan dat dit niet het geval is. Deze onduidelijkheid wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen 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

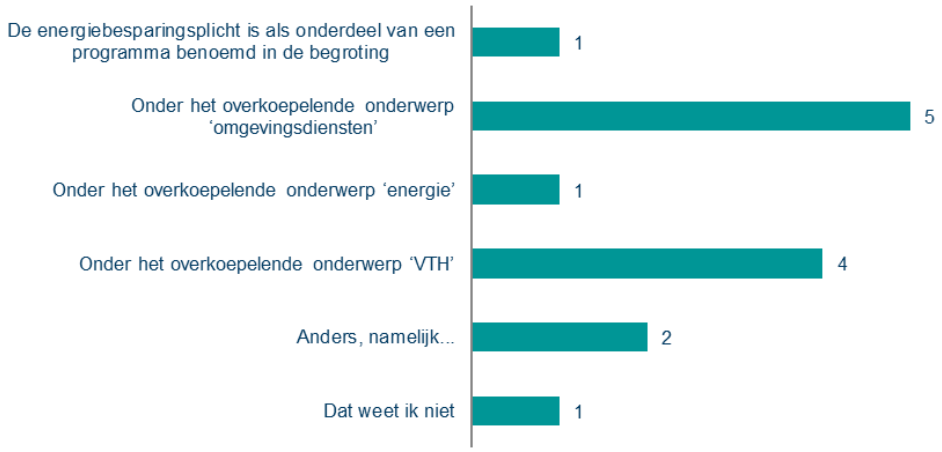
Onderstaande figuur geeft weer of de opdracht tot toezicht en handhaving van de energie-besparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van de provincie is opgenomen.

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

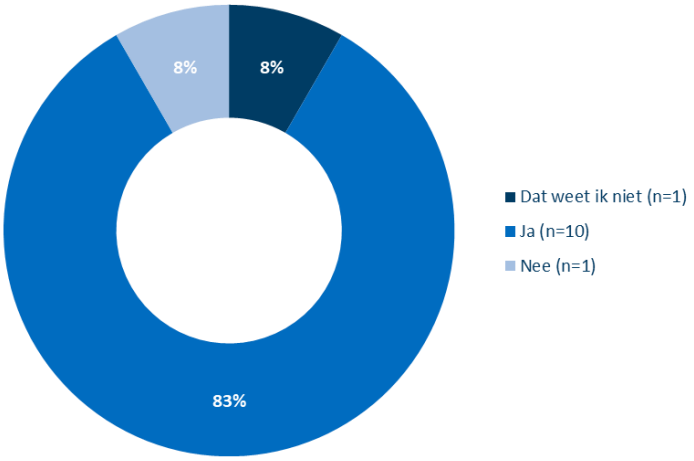
In veel gevallen wordt door provincie en omgevingsdienst een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven dat aan de verplichtingen moet voldoen, wat vervolgens gecombineerd wordt met het geschatte aantal uren dat nodig is voor de controle per object en de prijs per controle (kengetallen per omgevingsdienst). 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)

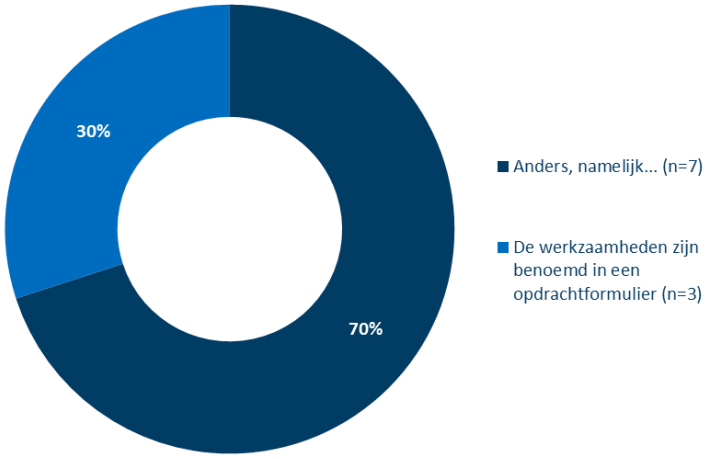


Bij tien provincies is er een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdiensten. Eén provincie weet niet of er een opdracht geformuleerd is en één provincie geeft aan dat er geen afzonderlijke opdracht geformuleerd is omdat energietoezicht door de omgevingsdienst is opgenomen in de jaarbegroting.

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.

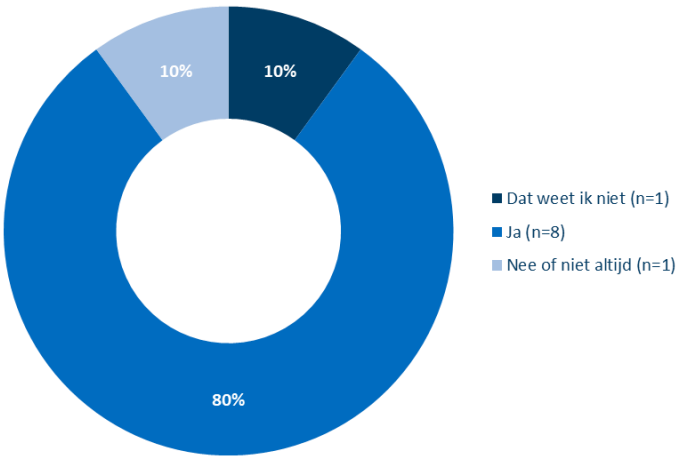
Figuur 3.18 Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? (n=10)



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)

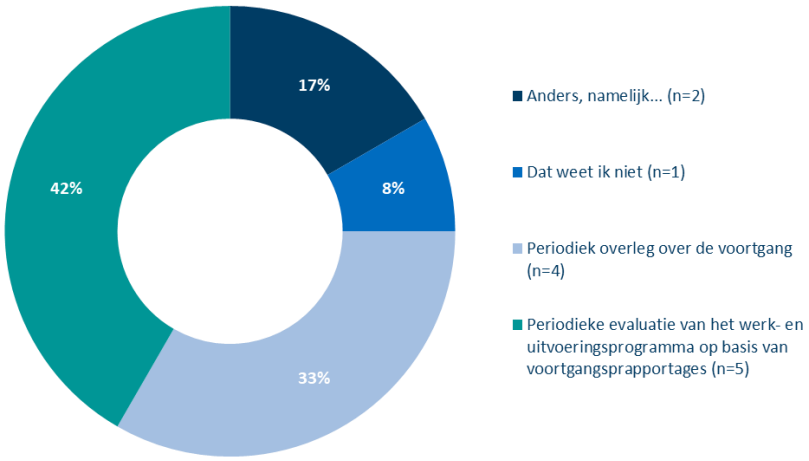


Bij acht provincies wordt de opdracht in praktijk ook uitgevoerd. In de toelichting bij dit antwoord wordt onder andere aangegeven dat er regelmatig afstemming plaatsvindt met de omgevingsdiensten over de voortgang van de opdracht en er rapportages worden verstrekt. Een enkele provincie geeft aan ook 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)



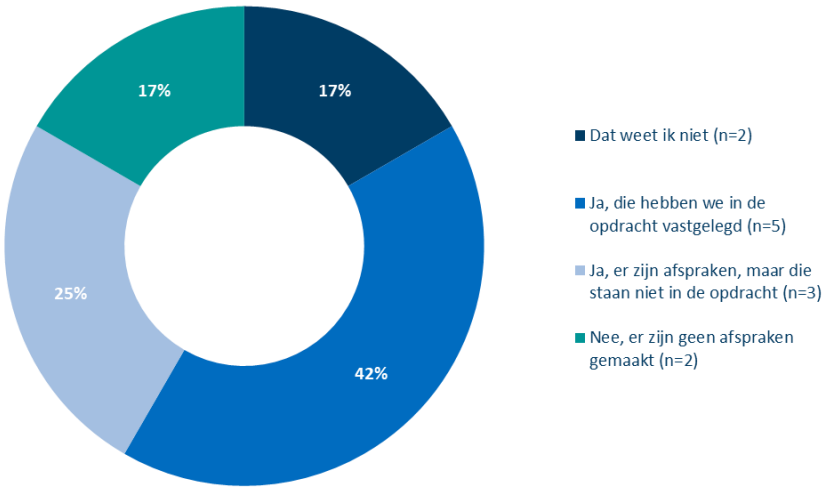
Bij vijf provincies vindt er periodieke evaluatie van het werk- en uitvoeringsprogramma plaats op basis van voortgangsrapportages. Bij vier provincies vindt er periodiek overleg plaats over de voortgang. Eén provincie geeft aan niet te weten of de provincie actie onderneemt om te sturen op de taak van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

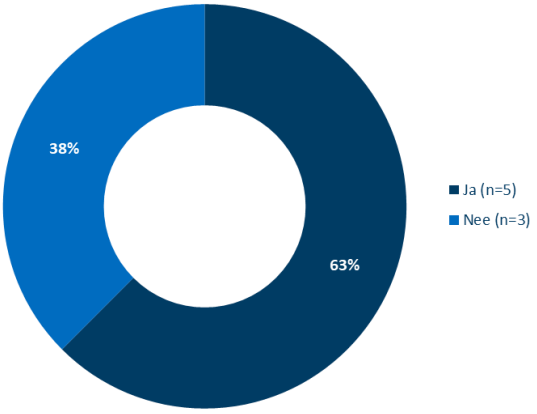


Acht provincies geven aan dat er afspraken zijn gemaakt met de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot. de energiebesparingsplicht. Meestal zijn deze afspraken in de opdracht vastgelegd (5 provincies). In dat geval wordt aangegeven dat de omgevingsdiensten 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)

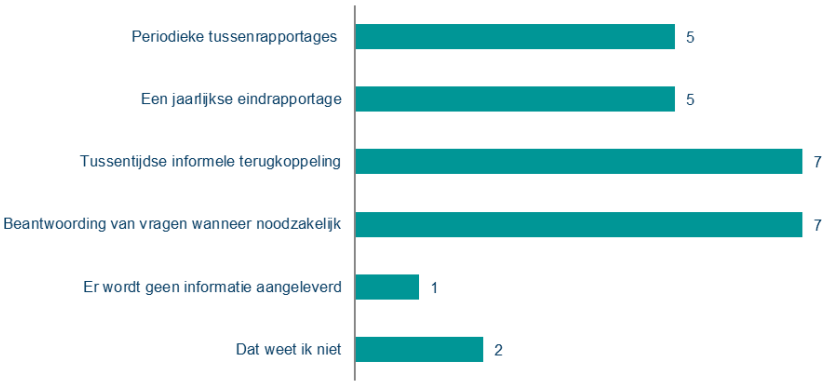


Bij vijf provincies zijn er KPI's afgesproken. In de toelichting is door provincies vaak aangegeven dat er doelstellingen zijn afgesproken over het aantal controles, urenbesteding en behaalde resultaten. In sommige gevallen zijn er daarnaast specifieke doelstellingen afgesproken over het aantal hercontroles, 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)

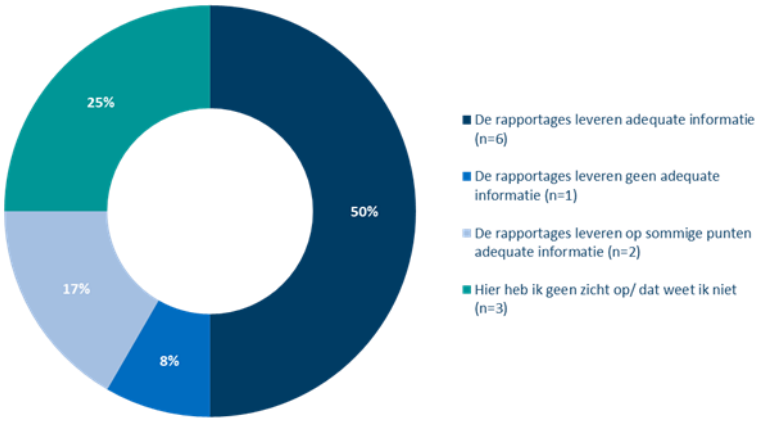


Zeven provincies ontvangen tussentijdse informele terugkoppeling en beantwoording van vragen wanneer noodzakelijk. Daarnaast ontvangen de provincies periodieke tussen-rapportages (5) en een jaarlijkse eindrapportage (4). Eén provincie geeft aan dat er geen informatie wordt aangeleverd, twee provincies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

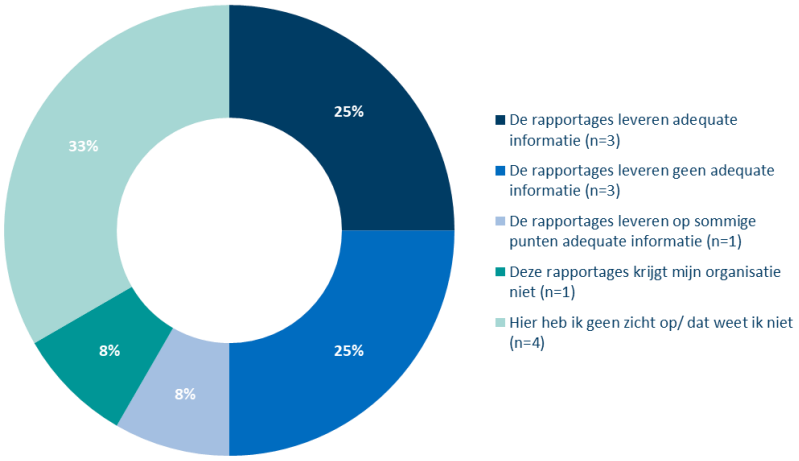


In de helft van de provincies (6) leveren de rapportages adequate informatie en bij enkele provincies (3) leveren de rapportages op sommige punten adequate informatie. Drie provincies geven aan geen zicht te hebben op de informatie in de rapportages en één provincie geeft aan dat de rapportage geen adequate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

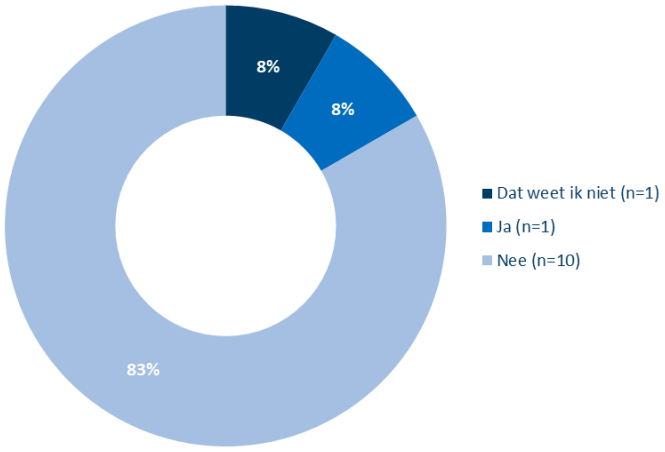


Drie provincies geven aan dat de rapportages adequate informatie leveren over de bereikte resultaten. De provincies die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1) of geen adequate informatie wordt geleverd (3) geven aan dat de rapportage geen inzicht geven in de effecten 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)



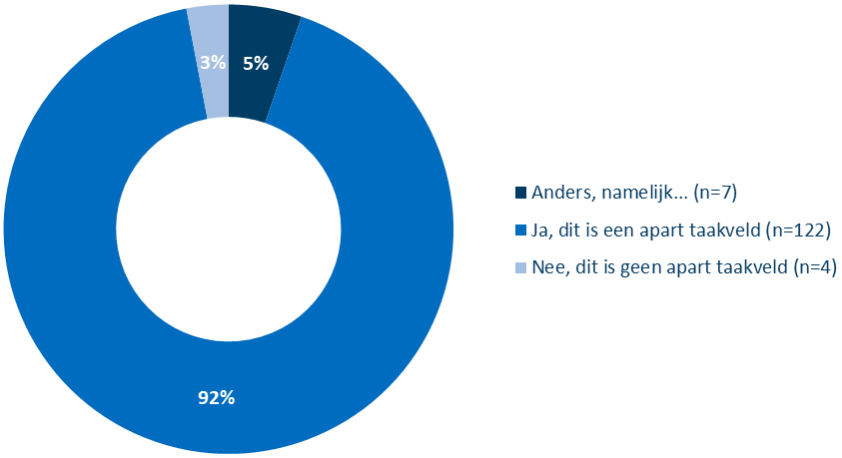
Tien provincies geven aan dat de provincie zelf geen invulling geeft aan toezicht en handhaving van de verplichtingen, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. De respondenten geven aan dat de taken volledig zijn belegd bij de omgevingsdienst. Eén provincie geeft aan wel zelf invulling 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)



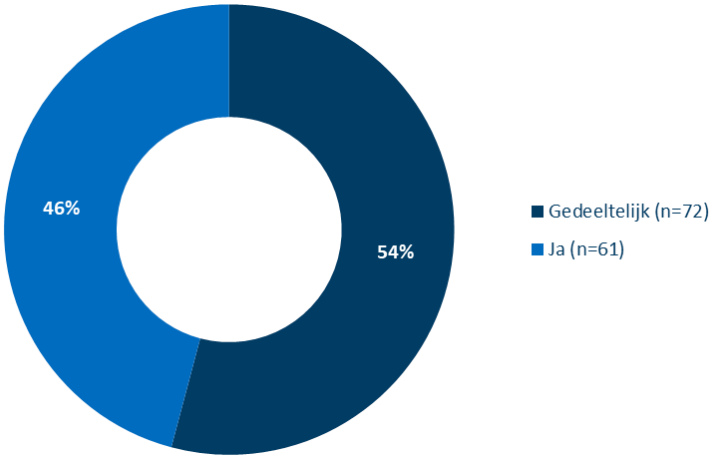
Bij de meeste omgevingsdiensten (92%) is de energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel binnen de omgevingsdienst. Een klein deel van de omgevingsdiensten (3%) geeft aan dat de energiebesparingsplicht geen apart taakveld is. Daarnaast geeft 5% van de omgevingsdiensten aan 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)

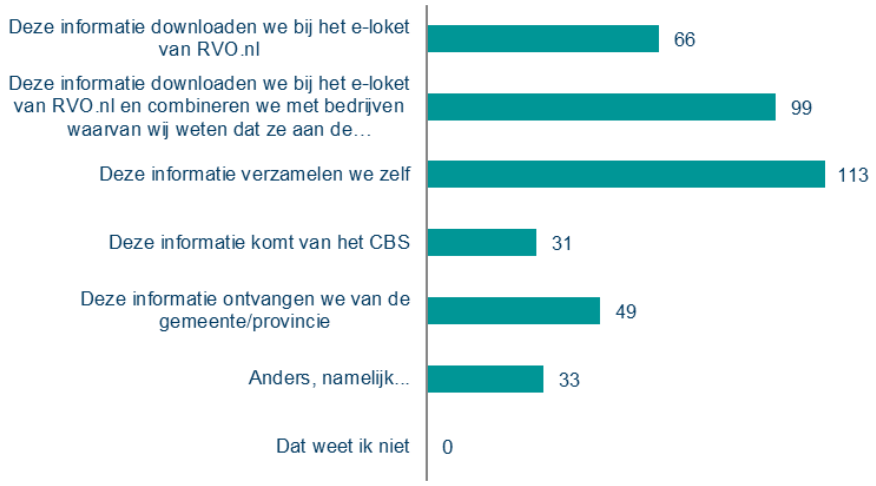


Iets meer dan de helft van de omgevingsdiensten (54%) geeft aan dat zij gedeeltelijk inzicht hebben in het aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en informatieplicht valt. Iets minder dan de helft van de omgevingsdiensten (46%) geeft aan dat zij volledig inzicht hebben.

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.

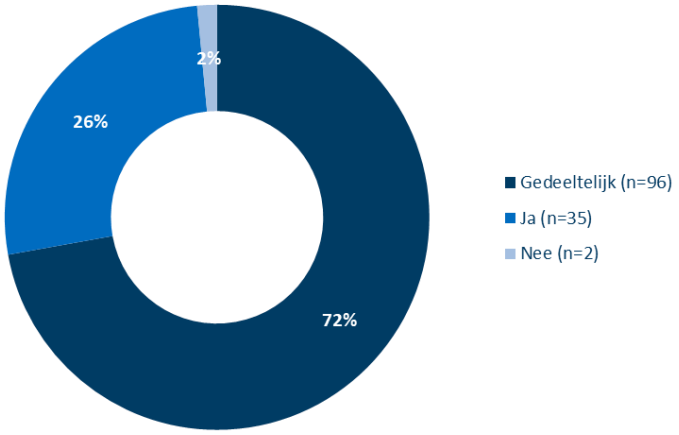
Sommige omgevingsdiensten geven aan nog relatief kort invulling te geven aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en zolang er bij bedrijven geen milieurelevante activiteiten plaatsvinden zijn de gegevens van deze bedrijven in het verleden niet geregistreerd. Een enkele omgevingsdienst 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)

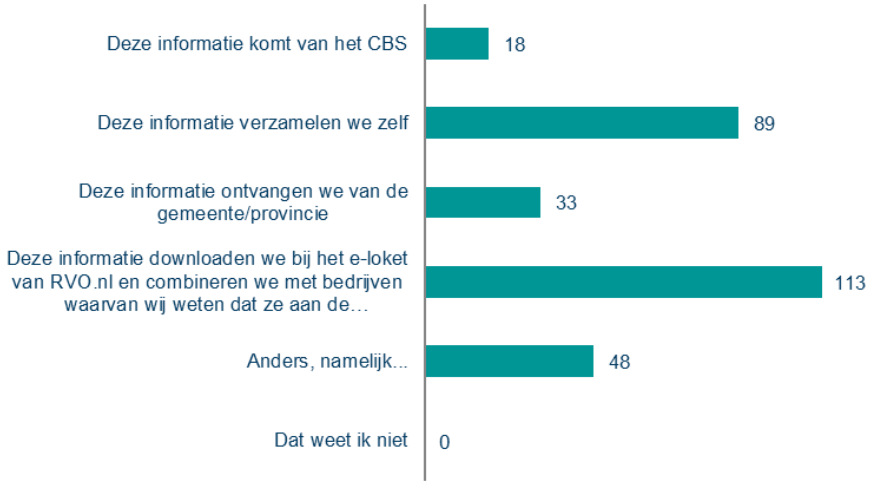


Een groot deel van de omgevingsdiensten (72%) geeft aan dat zij gedeeltelijk zicht hebben op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden. Ongeveer een kwart van de omgevingsdiensten (26%) geeft aan volledig inzicht te hebben. Twee omgevingsdiensten geven aan dit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

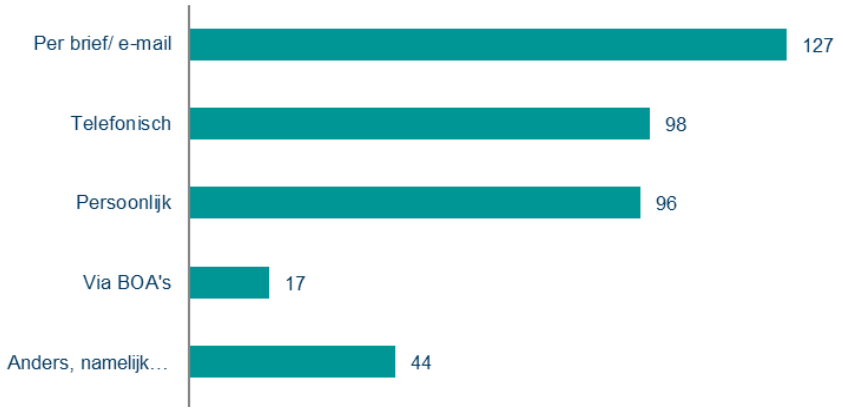
Omgevingsdiensten geven aan dat het inzicht in welke mate bedrijven zich niet aan de informatieplicht houden vaak om dezelfde redenen ontbreekt als waarom het inzicht ontbreekt in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Omgevingsdiensten hebben geen inzicht in het energieverbruik van 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)



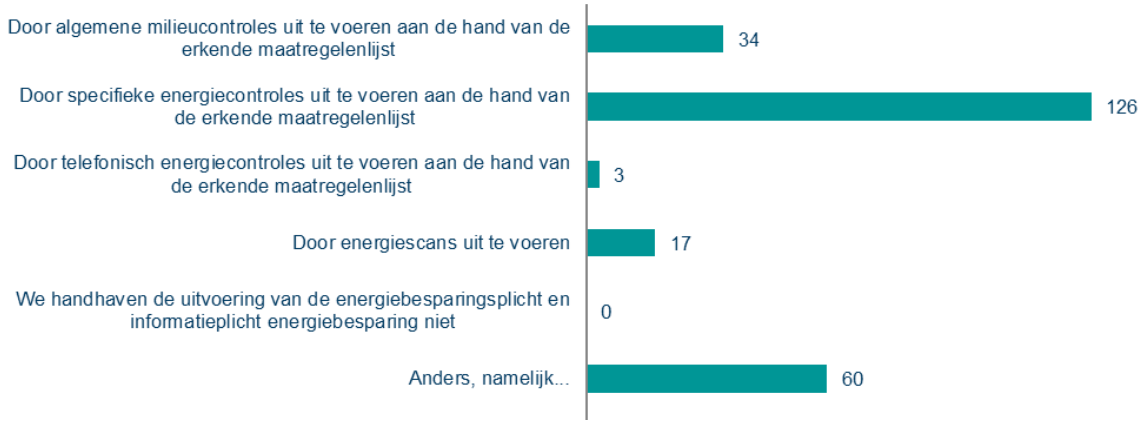
Er wordt op verschillende manieren contact gemaakt met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Meestal gebeurt dit via brief of e-mail (127), telefonisch (98) of persoonlijk (96). In een aantal gevallen (17) wordt contact gemaakt via een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

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.

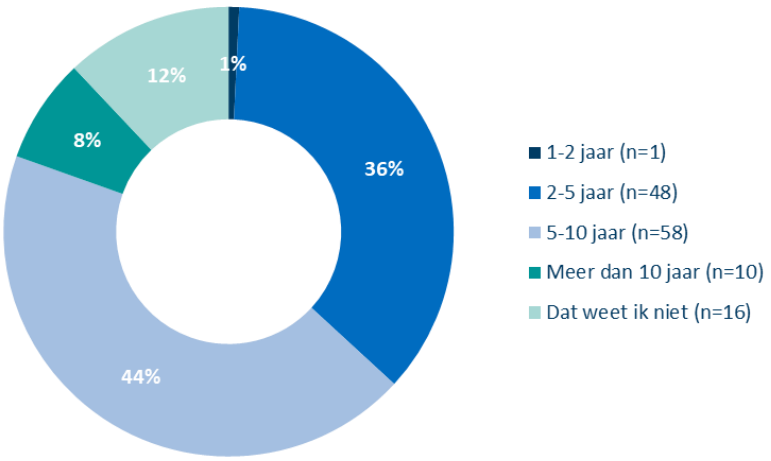
Bepalen van het aantal te controleren bedrijven per jaar

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 energie-besparings- 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)

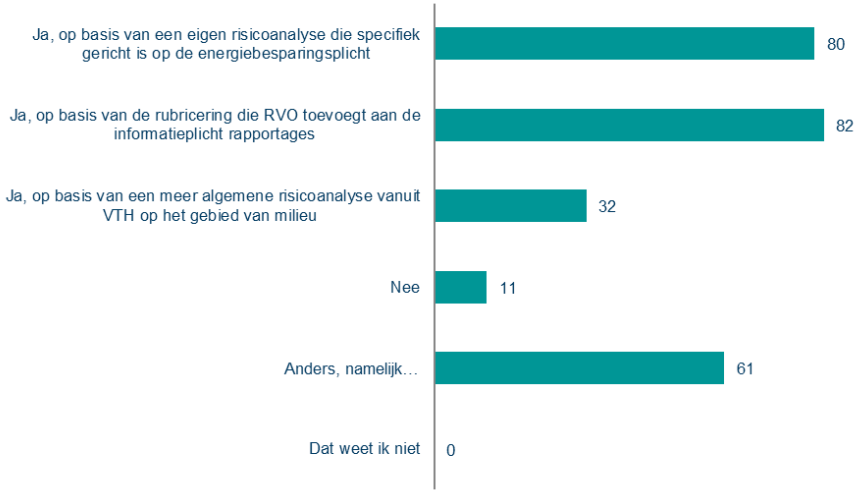


Ruim veertig procent van de omgevingsdiensten (44%) geeft aan tussen de 5 en 10 jaar nodig te hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. Een iets kleinere groep (36%) geeft aan tussen de 2 en 5 jaar nodig te hebben. Een klein deel (12%) weet 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 energie-besparingsplicht.

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 omgevingsdiensten 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)

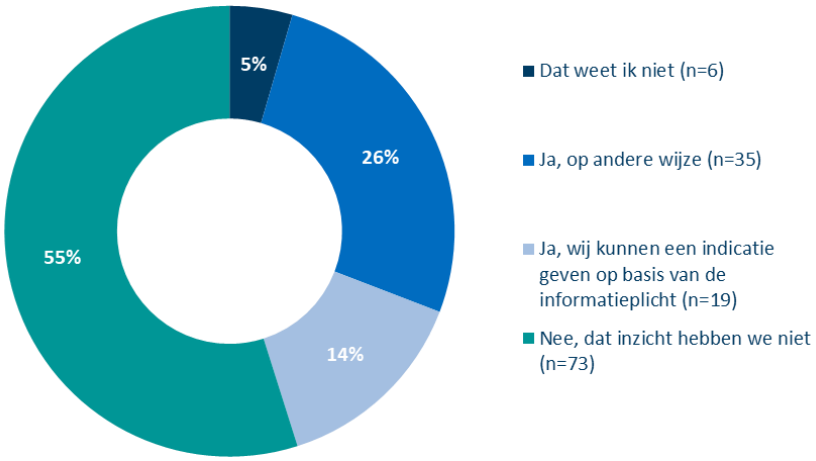
In de meeste gevallen is er een hersteltermijn opgelegd (69). Er is ook regelmatig een vooraankondiging lasten onder dwangsom verstuurd (48) en omgevingsdiensten geven vaak aan dat er geen sancties zijn opgelegd (33). Een aantal omgevingsdiensten geeft aan daadwerkelijk een dwangsom te hebben opgelegd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

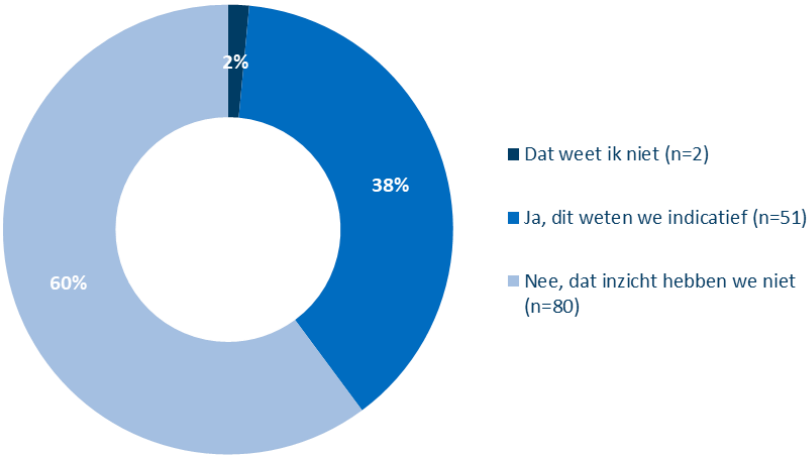


Van de omgevingsdiensten geeft meer dan de helft (55%) aan geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen in de betreffende gemeente of provincie. In ongeveer een kwart (26%) van de gevallen hebben omgevingsdiensten op andere wijze zicht op het energiebesparingspotentieel. 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.

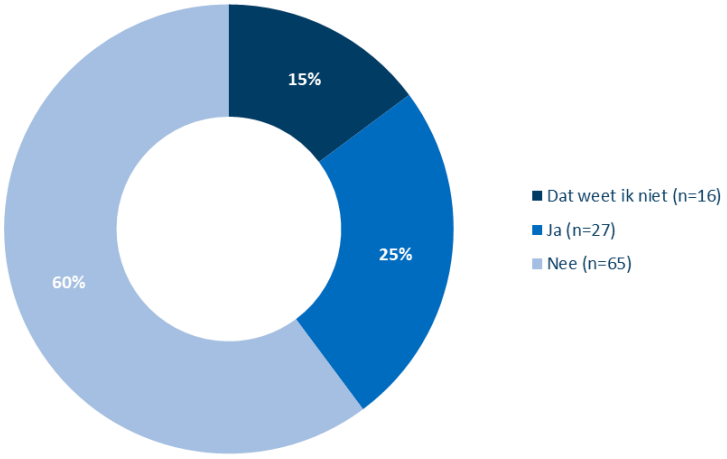
3.5 Verantwoording

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)

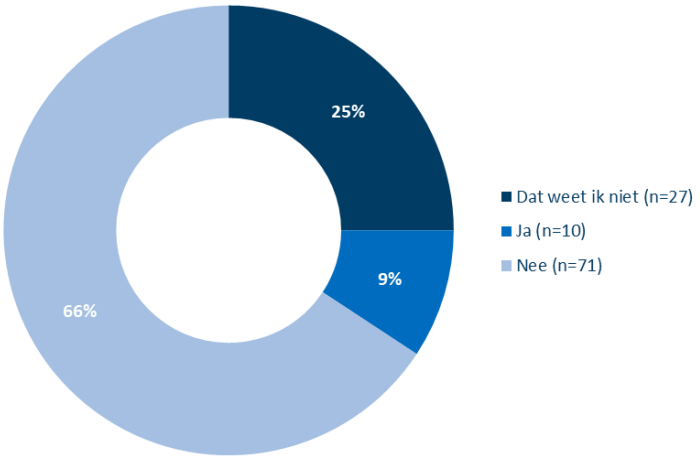


De meerderheid van de gemeenten (60%) geeft aan dat er nooit vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. Een klein deel (15%) geeft aan dit niet te weten. Ruim een kwart van de gemeenten (27%) geeft aan dat er wel eens vragen of opmerkingen zijn geweest. In de toelichting hierop zijn verschillende 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)



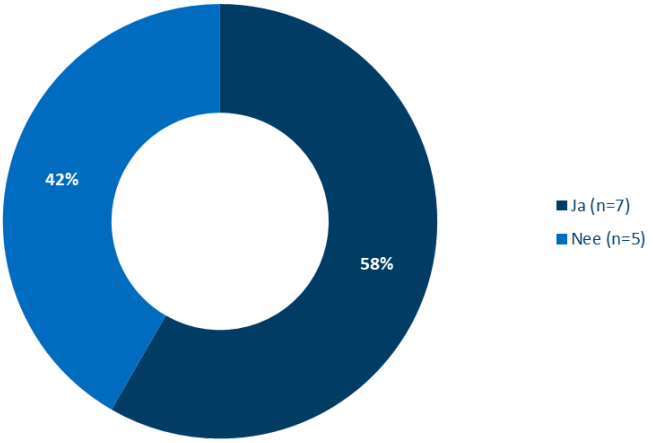
Een meerderheid van de gemeenten (66%) geeft aan dat er geen vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest over de bereikte resultaten. Een kwart (25%) van de gemeenten geeft aan dit niet te weten. Een klein deel van de gemeenten (9%) geeft aan dat er wel vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad 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)

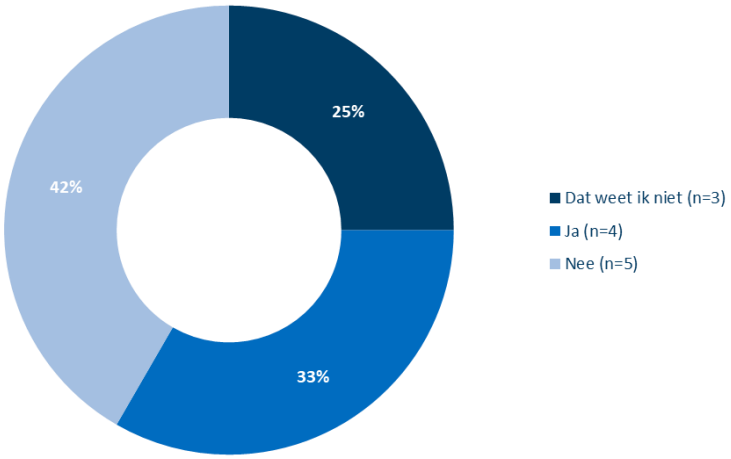


Meer dan de helft van de provincies (7) geeft aan dat er wel eens vragen/opmerkingen komen van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energie-besparingsplicht. In de toelichting op het antwoord is door provincies aangegeven dat wordt gevraagd naar hoe de samenwerking tussen 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, onderzoeks-methoden 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

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