Rekenkamers Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen
De rekenkamers nemen een onafhankelijke positie in binnen de gemeentes.

Gemeenteraden Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen

In afschrift: Colleges van B&W, AB en DB ODRN

Contactpersoon
Jelly Smink
j.smink@nijmegen.nl
T 06 – 46 19 54 99

Ons kenmerk
BM60/06/E25.001104

Datum 22 april 2025
Betreft Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing

Geachte leden van de gemeenteraden van Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen,

De rekenkamers van de gemeenten uit het Rijk van Nijmegen hebben in 2024 deelgenomen aan het zogenaamde DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) naar toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing bij bedrijven en instellingen[1]. Het idee achter DoeMee-onderzoeken is om met een aantal rekenkamers gelijktijdig en op dezelfde wijze onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp, met als doel om een goed beeld te krijgen over de stand van zaken in Nederland en op basis daarvan onderlinge vergelijkingen mogelijk te maken. In totaal hebben rekenkamers van 109 gemeenten en provincies deelgenomen aan het DoeMee-onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Parallel aan het DoeMee-onderzoek heeft ook de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de uitvoering van de energiebesparingsplicht. Door deze samenwerking heeft de Algemene Rekenkamer bij haar onderzoek gebruik kunnen maken van de bevindingen van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten; deze gegevens kan zij zelfstandig niet verkrijgen. De decentrale rekenkamers hebben door de samenwerking een breder beeld gekregen van de wijze waarop toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is vormgegeven en welke kansen of weeffouten er zijn.

Op 21 november 2024 zijn het overkoepelende rapport naar aanleiding van het DoeMee-onderzoek en het rapport van de Algemene Rekenkamer: Energiebesparingsplicht 2008 – 2023. Hoge ambities, Onbekend resultaat openbaar gemaakt. De Rekenkamer Oost Nederland[2] heeft naar aanleiding hiervan een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Op 29

[1] Voor de leesbaarheid wordt het onderzoek verder aangeduid als DoeMee-onderzoek energiebesparing. In de bijlage achter deze brief is een toelichting opgenomen op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing.

[2] De Rekenkamer Oost Nederland is de rekenkamer voor de provincies Gelderland en Overijssel.

januari 2025 werd het rapport van de Rekenkamer Oost Nederland: Toezicht levert energie op! aan Provinciale Staten aangeboden. Wij hebben deze drie rapporten bestudeerd en besloten u te informeren over de bevindingen en conclusies. Wij denken dat deze belangrijke informatie voor u bevat over de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan de energiebesparings- en informatieplicht, maar ook voor het sturen op doelen op het gebied van energie en klimaat. Wij informeren hierover ook het Algemeen en Dagelijks Bestuur (AB en DB) van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), omdat de ODRN namens de deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland uitvoering geeft aan toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.

Aandachtspunten voor de gemeenteraden

Toezicht en handhaving is gericht op het naleven van wet- en regelgeving. Toezicht en handhaving op energiebesparing levert daarnaast ook concreet iets op. Voor bedrijven en instellingen levert het (op termijn) een kostenbesparing op. Voor overheden helpt het bij de energietransitie en het realiseren van klimaatdoelen. Energie die bespaard wordt, hoeft immers niet opgewekt te worden en drukt niet op het stroomnet. Alle energievraag die weggenomen kan worden door besparing, ontlast het stroomnet, spaart het milieu en leidt tot minder beslag op de ruimte voor windmolens en zonneparken. Zo komt er meer ruimte op het stroomnet voor nieuwe gebruikers of bedrijven en instellingen die uitbreiden. Bovendien is toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht een zeer kosteneffectieve maatregel[3] voor de reductie van CO_2.

Op grond van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de bestudeerde rapporten, hebben wij de volgende aandachtspunten gedestilleerd voor de gemeenteraden.

1. **Blijf afspraken maken met de ODRN over de uitvoering van toezicht en handhaving**

   Bedrijven die een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken zijn al sinds 1993 verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen. Sinds 2019 moeten deze bedrijven elke vier jaar rapporteren over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. De omgevingsdienst voert namens het bevoegd gezag toezicht en handhaving uit op de naleving van deze plicht. Sinds juli 2023 maakt deze taak onderdeel uit van het basispakket van de omgevingsdiensten. Dat betekent dat het bevoegd gezag deze taak verplicht door de omgevingsdienst moet laten uitvoeren. Voordien gaven de gemeenten in de regio Nijmegen hiervoor al een opdracht aan de ODRN.
   Hoewel het hier gaat om een wettelijke taak en ook al maakt toezicht en handhaving op de naleving daarvan nu onderdeel uit van het basispakket van de omgevingsdienst, is de uitvoering van deze taak niet gegarandeerd. Door de risicogerichte benadering bij het bepalen van de uit te voeren controles, is het niet ondenkbeeldig dat toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht (weer) onvoldoende aandacht krijgt. Het blijft belangrijk in de opdracht het belang van deze taak te benadrukken en over de uitvoering goede afspraken te maken met de ODRN.

[3] Dit is geïllustreerd in een compacte figuur in het rapport naar aanleiding van het Verkennend onderzoek naar toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (figuur 1, pagina 4).

2. **Zorg voor continuïteit van de financiering na het wegvallen van de financiële ondersteuning van provincie en Rijk**
   Energietoezicht kreeg door de risicogerichte insteek binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving lang geen prioriteit. Mede dankzij financiële bijdragen van de provincie Gelderland en het Rijk is hierin verandering gekomen. De subsidieregeling van de provincie voor gemeenten is inmiddels gestopt. De bijdragen van het Rijk aan de omgevingsdiensten stopt na 2026. De financiële impuls van provincie en Rijk heeft eraan bijgedragen dat expertise is opgebouwd binnen de ODRN, dat veel bedrijven gecontroleerd zijn en deze mede daardoor energiebesparende maatregelen hebben getroffen. Om ervoor te zorgen dat toezicht en handhaving uitgevoerd blijft worden en opgebouwde expertise behouden blijft, is continuïteit van de financiering noodzakelijk. Omdat toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht een zeer effectieve maatregel is voor de reductie van CO_2, geven wij in overweging de benodigde middelen niet alleen te zoeken in het VTH[4]-budget, maar bijvoorbeeld ook in budgetten voor de energietransitie. Te overwegen is verder om (gezamenlijk) nieuwe mogelijkheden te zoeken voor financiële bijdragen van andere overheden.

3. **Ondersteun het (zo goed mogelijk) monitoren van de energiebesparing door toezicht en handhaving**
   Het zichtbaar maken van de resultaten en effecten van toezicht en handhaving van energiebesparing - ook al zijn het indicaties – helpt om het belang van toezicht op de energiebesparingsplicht te laten zien. De Rekenkamer Oost Nederland deed de aanbeveling aan Gedeputeerde Staten (GS) van Gelderland om in te zetten op het monitoren van energiebesparing door toezicht en handhaving. GS heeft in zijn reactie onder meer aangegeven hierover het gesprek te voeren met de ODRN en de ODRA[5]. Wij brengen dit hier onder uw aandacht als oproep om hierbij aan te sluiten en samen op te trekken.

Tot slot hebben wij twee meer procesmatige aandachtpunten voor de raden:

a. Vraag aan het college van B&W om u in de jaarlijkse rapportage over de opvolging van aanbevelingen van uw rekenkamer (Gemeentewet, artikel 185a) ook te informeren over de invulling van bovenstaande aandachtspunten en de daarmee bereikte resultaten.
b. Verzoek uw vertegenwoordiger in het AB van de ODRN deze brief en bijlagen te agenderen.

[4] VTH: Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

[5] ODRA: Omgevingsdienst Regio Arnhem.

Wanneer u vragen heeft naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met de voorzitter of secretaris van uw eigen rekenkamer.

Met vriendelijke groet, namens de voorzitters van de rekenkamers Berg en Dal, Druten, Heumen, Wijchen en de directeur van de Rekenkamer Beuningen,

J. van den Broek
Voorzitter Rekenkamer Nijmegen

J. Smink
Secretaris Rekenkamer Nijmegen

In de bijlage achter deze brief leest u:

- Een toelichting op de (ontwikkeling van de) energiebesparing- en informatieplicht
- Een toelichting op de rol- en taakverdeling bij toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht
- Een toelichting op de financiering van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en daarmee bereikte resultaten
- De conclusies uit de bestudeerde onderzoeken

Als losse bijlagen zijn bijgevoegd:

- Vereniging van Rekenkamers: Overkoepelend rapport DoeMee-onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing
- Algemene Rekenkamer: rapport Energiebesparingsplicht 2008 – 2023 Hoge ambities, onbekend resultaat
- Rekenkamer Oost Nederland: Toezicht levert energie op!
    - Bestuurlijke nota
    - Nota van bevindingen Gelderland

U vindt deze bijlagen ook via de hiervoor opgenomen links en in het iBabs-overzicht van de Rekenkamer Nijmegen voor het onderzoek naar de energiebesparingsplicht.

BIJLAGE bij brief Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing

In deze bijlage staat achtereenvolgens:

- Een toelichting op de energiebesparing- en informatieplicht
- Een toelichting op de taakverdeling bij toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht
- Een toelichting op de financiering van de uitvoering van toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht en daarmee bereikte resultaten
- De conclusies uit de bestudeerde onderzoeken

Toelichting op de (ontwikkeling van de) energiebesparings- en informatieplicht

De verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie geldt al sinds **1993**. De wet- en regelgeving[1] zijn sindsdien enkele keren aangepast. Een samenvatting daarvan staat in figuur 1. Onder de figuur staat een toelichting op de aanpassingen.

1993	2008	2019	2023
Bedrijven worden verplicht energie te besparen (geen nadere eisen)	Bedrijven worden verplicht energiebesparende maatregelen te treffen	Bedrijven krijgen een informatieplicht energiebesparing	Energiebesparingsplicht verbreed naar verduurzaming energiegebruik

Figuur 1: Tijdlijn energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing.

Sinds **2008** zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m^3 aardgas gebruiken verplicht energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat om maatregelen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen[2]. Om bedrijven te helpen heeft het Rijk de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML) opgesteld. In deze lijsten staan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.

Vanaf 1 juli **2019** moeten bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen elke vier jaar rapporteren over wat zij gedaan hebben om energie te besparen. Dit is de informatieplicht energiebesparing. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheer het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten. Het is niet zo dat bedrijven die voldoen aan de informatieplicht automatisch voldoen aan de energiebesparingsplicht.

[1] Tussen 1993 en 2024 stonden de energiebesparings- en informatieplicht in de Wet milieubeheer. Vanaf 2024 maken deze onderdeel uit van de Omgevingswet.

[2] Vanaf 2027 geldt dat deze groep bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen moet nemen die binnen zeven jaar terugverdiend kunnen worden.

Sinds juli **2023** is de energiebesparingsplicht verbreed naar verduurzaming van het energiegebruik. Naast een uitbreiding van de energiebesparende maatrelen, zijn nu ook maatregelen voor de productie van of overstap op hernieuwbare energie(dragers) verplicht. Mits deze een terugverdientijd hebben van vijf jaar of minder en leiden tot een verlaging van de CO_2-uitstoot. Verder vallen sinds juli 2023 meer bedrijven onder de energiebesparingsplicht.

Rol- en taakverdeling bij toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht

Toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht maakt sinds 1 juli 2023 onderdeel uit van het basispakket van de omgevingsdiensten. Het basispakket bestaat uit taken die gemeenten en provincies – als bevoegd gezag - verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst. Op basis van een jaarlijkse opdracht van de gemeenten uit de regio Rijk van Nijmegen en de provincie Gelderland voerde de ODRN deze taken ook voor 1 juli 2023 al uit.

Voor de invulling van toezicht en handhaving zijn landelijke afspraken gemaakt. In het stappenplan worden vier stappen onderscheiden:

- Stap 1: Voorbereiding
- Stap 2: Controlebezoek
- Stap 3: Afronden
- Stap 4: Handhaving

Financiering van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en daarmee bereikte resultaten

Omgevingsdiensten ontvangen middelen van gemeenten en provincies voor de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Sinds 2018 / 2019 stellen het Rijk en de provincie Gelderland verschillende subsidies beschikbaar om de capaciteit van de omgevingsdiensten voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht te versterken.

Op dit moment loopt nog één subsidieregeling van het Rijk: de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE). Alle omgevingsdiensten konden een specifieke uitkering aanvragen om in de periode 2022 – 2026 hun organisatie verder te professionaliseren, bedrijven te bezoeken en de uitvoering van energiebesparende maatregelen te verbeteren. Voor de SPUK THE regeling worde een co-financiering van gemeenten en provincies gevraagd van minimaal 20%.

De afspraak is om bij het gebruik van de regeling tenminste 1 fte[3] aan te trekken. Het is de ODRN niet gelukt een extra toezichthouder energie aan te trekken. In overleg met het ministerie van Economische Zaken is besloten om de werkzaamheden te verdelen over de drie energie-

[3] Fte: full-time-eenheid.

toezichthouders die al in dienst zijn (in totaal 0,67 fte). Een nieuwe milieutoezichthouder vangt de uren op die zij daardoor minder aan milieucontroles kunnen besteden[4].

De subsidieregeling van de provincie Gelderland kende twee rondes: 2018 – 2020 en 2021 - 2024. Om gebruik te maken van deze subsidieregeling dienden gemeenten een plan op te stellen waarin het totaal aantal energieverbruikers in de gemeente vermeld stond en waarin was aangegeven hoe bij ten minste 50% (20% in de eerste ronde) van de energieverbruikers toezicht uitgeoefend gaat worden. Het subsidiebedrag bedroeg € 400 per energiegebruiker. Voor de uitvoering moest een overeenkomst met de omgevingsdienst worden gesloten. Alle gemeenten uit de regio hebben gebruik gemaakt van deze subsidieregeling. De gemeenten hebben verschillende doelen geformuleerd; deze varieerden tussen de 50% (het minimum om in aanmerking te komen voor de subsidie) en 100% controles. In onderstaande tabel zijn de doelen per gemeente en de realisatie daarvan opgenomen. Onder de tabel is een korte toelichting per gemeente opgenomen[5].

Controles energiebesparingsplicht in het kader van de subsidie van de provincie Gelderland doel - realisatie 2018 t/m 2024 (in procenten)											
Berg en Dal		Beuningen		Druten		Heumen		Nijmegen		Wijchen	
Doel	Rea.	Doel	Rea.	Doel	Rea.	Doel	Rea.	Doel	Rea.	Doel	Rea.
50%	63%	86%	86%	50%	67%	59%	63%	100%	91%	60%	73%

Tabel 1: Controles energiebesparingsplicht in het kader van de subsidie van de provincie Gelderland.

Toelichting per gemeente:

- Berg en Dal:
  - Het doel van 50% controles was in 2022 al meer dan bereikt, in 2023 en 2024 zijn geen nieuwe controles meer uitgevoerd.
  - Bij de uitgevoerde controles in de jaren 2019 t/m 2022 is vastgesteld dat ongeveer 70% van de bedrijven / instellingen de verplichte energiebesparende maatregelen niet geheel hadden uitgevoerd.
- Beuningen:
  - Het doel van 86% controles was in 2023 al meer dan bereikt, in 2024 zijn daarom geen nieuwe controles meer uitgevoerd.
  - Bij de uitgevoerde controles in de jaren 2018 t/m 2023 is vastgesteld dat ongeveer 57% van de bedrijven / instellingen de verplichte energiebesparende maatregelen niet geheel hadden uitgevoerd.

[4] Nota van bevindingen Rekenkamer Oost Nederland, pagina 12.

[5] De informatie in en onder de tabel volgt uit de overzichten 'Resultaat energietoezicht' van de ODRN voor de gemeenten. Voor de gemeenten Berg en Dal en Heumen gaat het om het overzicht 2023, voor de overige gemeenten om het overzicht 2024.

- Druten:
  - Het doel van 50% controles was in 2023 al meer dan bereikt, in 2023 en 2024 zijn geen nieuwe controles meer uitgevoerd.
  - Bij de uitgevoerde controles in de jaren 2019 t/m 2022 is vastgesteld dat ongeveer 58% van de bedrijven / instellingen de verplichte energiebesparende maatregelen niet geheel hadden uitgevoerd.
- Heumen:
  - Het doel van 59% controles was in 2022 al meer dan bereikt, in 2023 en 2024 zijn daarom geen nieuwe controles meer uitgevoerd.
  - Bij de uitgevoerde controles in de jaren 2018 t/m 2022 is vastgesteld dat ongeveer 62% van de bedrijven / instellingen de verplichte energiebesparende maatregelen niet geheel hadden uitgevoerd.
- Nijmegen:
  - Het doel is om alle bedrijven die vallen onder de energiebesparingsplicht te controleren. Alle bedrijven waarvan bekend is dat ze zeker onder de energiebesparingsplicht vallen zijn gecontroleerd. De inschatting van de ODRN is dat eind 2024 ongeveer 91% van de energiebesparingsplichtige bedrijven is gecontroleerd. Toegelicht is dat het doel van 100% controle kan nog niet gerealiseerd worden door beperkingen in de landelijke wetgeving. Het opsporen van de resterende energiebesparingsplichtige bedrijven is pas mogelijk na een wetswijziging. Deze wordt verwacht in de 2e helft van 2025. Na doorvoering van die wetswijziging krijgt de ODRN inzicht in de energiegegevens van bedrijven van de netbeheerder.
  - Van de in 2024 gecontroleerde bedrijven / instellingen had 60% de verplichte energiebesparende maatregelen niet of niet geheel doorgevoerd.
  - In maart 2025 voldeed (na hercontrole) 95% van de gecontroleerde bedrijven / instellingen aan de energiebesparingsplicht. Bij 5% van de bedrijven moet nog een hercontrole uitgevoerd worden.
- Wijchen:
  - Het doel van 60% controles was in 2022 al meer dan bereikt, in 2023 en 2024 zijn daarom geen nieuwe controles meer uitgevoerd.
  - Bij de uitgevoerde controles in de jaren 2019 t/m 2022 is vastgesteld dat ongeveer 63% van de bedrijven / instellingen de verplichte energiebesparende maatregelen niet geheel hadden uitgevoerd.

Conclusies uit de bestudeerde onderzoeken

Hierna hebben wij de conclusies opgenomen uit het DoeMee-onderzoek, het verdiepende onderzoek van de Rekenkamer Oost Nederland en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Conclusies DoeMee-onderzoek

- Landelijke en provinciale middelen hebben intensivering van de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Door het tijdelijke karakter van de intensiveringen is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten, dit uit zich bijvoorbeeld in het niet in kunnen zetten van vast personeel.
- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de plicht hier inlichtingen over te geven.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.

Conclusies verdiepend onderzoek Rekenkamer Oost Nederland[6]

- Ondanks dat de energiebesparingsplicht al dertig jaar bestaat, houdt een aanzienlijk deel van de bedrijven zich niet aan de energiebesparingsplicht. Energietoezicht en handhaving zijn – blijkbaar – nodig om bedrijven te bewegen om energie te besparen. Hoe groot de energiebesparing als gevolg van het nemen van energiemaatregelen exact is, is heel lastig aan te geven. Indicaties hiervan laten echter zien dat de besparing substantieel is en dat toezicht loont.

  Uit de toelichting op deze conclusie:

  - Uit het toezicht van de afgelopen jaren blijkt dat een aanzienlijk deel van de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag zich niet (volledig) houdt aan de energiebesparingsplicht. (…).
  - De ODRN publiceert geen gegevens over het percentage bedrijven dat zich bij controle niet aan de energiebesparingsplicht blijkt te houden[7].
  - Uit hercontroles door de Omgevingsdienst IJsselland[8] bleek dat in 2023 driekwart van de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag de energiebesparende maatregelen alsnog heeft doorgevoerd.
  - Gegevens over het aantal (voornemens) last onder dwangsom zijn maar beperkt beschikbaar bij de omgevingsdiensten.
  - Toezicht en handhaving blijken nodig te zijn én te werken om energiebesparing bij bedrijven voor elkaar te krijgen en zo bij te dragen aan klimaatdoelen.

[6] De rekenkamers hebben alleen die (onderdelen van de) conclusies opgenomen die relevant zijn voor gemeenten en de ODRN.

[7] De andere door de Rekenkamer Oost onderzochte omgevingsdiensten publiceren die cijfers wel.

[8] De Omgevingsdienst IJsselland is de enige van de door de Rekenkamer Oost Nederland onderzochte omgevingsdiensten die hierover rapporteert.

- Hoeveel energie exact bespaard wordt met toezicht en handhaving kan niet worden aangegeven. Dat komt 1) doordat gegevens over energiegebruik nog niet gedeeld mogen worden door netbeheerders en 2) doordat ook andere factoren van invloed zijn op het energieverbruik zoals uitbreiding of inkrimpen van de productie, weersomstandigheden en de stand van de techniek. Landelijk werken de omgevingsdiensten aan een rekenmodel waarmee per maatregel zicht kan worden gegeven op de verwachte energiebesparing van de maatregel.
- Het in beeld brengen van de (potentiële) energiebesparing kan ondersteunend zijn om nut en noodzaak van toezicht op de energiebesparingsplicht te onderbouwen. Het inzicht kan bijdragen aan het geven van prioriteit (= middelen) aan het energietoezicht binnen het VTH-takenpakket.

- Energietoezicht kreeg door de risicogerichte insteek binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving lang geen prioriteit. Mede dankzij een impuls van de provincie Gelderland kreeg toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht de afgelopen jaren invulling en staat energietoezicht op de kaart. Hoewel energietoezicht inmiddels onderdeel is van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten en zij investeerden in de opbouw van expertise is dit geen garantie dat energietoezicht in de toekomst niet opnieuw te weinig aandacht krijgt.
  Uit de toelichting op deze conclusie:
  - Omgevingsdiensten werken risicogericht. Dat betekent dat bedrijven of activiteiten die het grootste risico vormen het hoogst op de prioriteitenlijst komen van VTH[9]-werkzaamheden. Een gevolg daarvan is dat energietoezicht vrijwel niet aan bod kwam. (…).
  - Vanaf het moment dat het Rijk en de provincie zijn gaan investeren in energietoezicht (2018/2019) en gelabelde middelen beschikbaar stelden, kreeg energietoezicht meer aandacht.
  - Met de subsidieregeling van de provincie werd het – samen met rijksmiddelen -voor de omgevingsdiensten mogelijk om expertise op te bouwen en energietoezicht als volwaardige taak te ontwikkelen.
  - Om te weten of bedrijven onder de energiebesparings- en informatieplicht vallen, is er zicht nodig op het energieverbruik. Vooralsnog mag deze informatie niet door netwerkbeheerders worden geleverd. (…). De afgelopen jaren is er bij de omgevingsdiensten meer inzicht in de precieze aantallen [bedrijven] ontstaan, juist door het uitvoeren van energiecontroles. (…).
  - De subsidieregeling van de provincie is beëindigd, wel zijn er nog tijdelijk rijksmiddelen beschikbaar voor energietoezicht. Inmiddels is energietoezicht onderdeel van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Dit betekent dat energietoezicht niet langer als aanvullende opdracht aan de omgevingsdiensten hoeft te worden verstrekt. Het verdelen van de middelen over de taken uit het basispakket vindt nog steeds plaats aan de hand van een risico-insteek. Dat betekent dat de taak energietoezicht niet per definitie verzekerd is van (voldoende) middelen. De prioritering en dus financiering zijn daarmee nog niet geborgd.

[9] VTH: vergunningverlening, toezicht en handhaving

Conclusies Onderzoek Algemene Rekenkamer[10]

- De energiebesparingsplicht levert minder energiebesparing op dan verwacht. De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht efficiënter te maken maar heeft de ingrepen onvoldoende onderbouwd.
- Veel bedrijven voldoen niet aan de energiebesparingsplicht omdat de minister te veel uitgaat van een 'one size fits all'- beleid.

  Uit de toelichting op deze conclusie:
  - Een deel van de bedrijven weet niet dat er een energiebesparingsplicht is, ook al is deze 30 jaar geleden al ingevoerd.
  - Ook zijn er problemen met de IT van RVO, waar bedrijven en instellingen aangifte moeten doen volgens de informatieplicht.
  - Bedrijven die wel bekend zijn met de plicht weten dat die beperkt wordt gehandhaafd, wat hun motivatie om aan de plicht te voldoen negatief kan beïnvloeden.
  - Het beleid bestaat uit generieke maatregelen voor een diverse doelgroep, waardoor het beleid een 'one-size-fits-none'-beleid is.
- De ambitie van de minister ten aanzien van toezicht op de energiebesparingsplicht wordt niet gehaald omdat zij onvoldoende middelen biedt voor een dekkende controle buiten het VTH stelsel om en omdat zij onvoldoende zicht heeft op de doelgroep. Dit gebeurt binnen de context van het VTH-stelsel dat niet naar behoren functioneert.
- De energiebesparingsplicht is mogelijk minder kosteneffectief dan gedacht.

[10] De conclusies zijn overgenomen uit hoofdstuk 9 van het rapport van de Algemene Rekenkamer. De toelichtingen die bij enkele conclusies zijn opgenomen, komen uit hoofdstuk 8.



ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing

Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers

Rotterdam, 26 augustus 2024

DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing

Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers

Rotterdam, 26 augustus 2024

SCH/RG 1005367rap

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

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

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

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

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

5 Slotbeschouwing 59

Literatuurlijst 61

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

Bijlage 2: Begrippenlijst 68

Bijlage 3: Overzicht van deelnemende overheden 69

Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

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

De energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing in het kort

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

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

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

Uitkomsten van het onderzoek

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

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de gemeenten zijn:

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

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

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

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de provincies zijn:

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

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

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de omgevingsdiensten zijn:

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

---

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

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

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

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

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

Duiding van de uitkomsten

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

---

4 Idem.

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

Bevindingen onderzoek Algemene Rekenkamer

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

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

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

Handelingsperspectief

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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

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

Onderzoek Algemene Rekenkamer

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

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

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

1.2 Doel en onderzoeksvragen

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

Meer specifiek geeft het onderzoek per betrokken actor inzicht in:

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

[5] Energiebesparingsplicht bedrijven | Actueel | Algemene Rekenkamer

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

1.3 Leeswijzer

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

2 Beleidsopzet

2.1 Inleiding

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

Figuur 2.1 Tijdlijn energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing



2.2 Energiebesparingsplicht

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

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

---

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

7 Wet Milieubeheer

8 Erkende maatregelenlijsten (EML) (rvo.nl)

Wijzigingen per 1 juli 2023

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

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

Energielabel C

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

Inwerkingtreding omgevingswet

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

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

2.3 Informatieplicht energiebesparing

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

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

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

Onderzoeksplicht

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

[10] Toelichting rubriceringscode informatieplicht (RVO, 2023)

2.4 Rol en taakverdeling

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

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

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

2.5 Financiën

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

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

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

12 Onderzoek omgevingsdiensten in beeld 2022 (TwynstraGudde, 2023)

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

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

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

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

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

3 Resultaten enquête

3.1 Inleiding

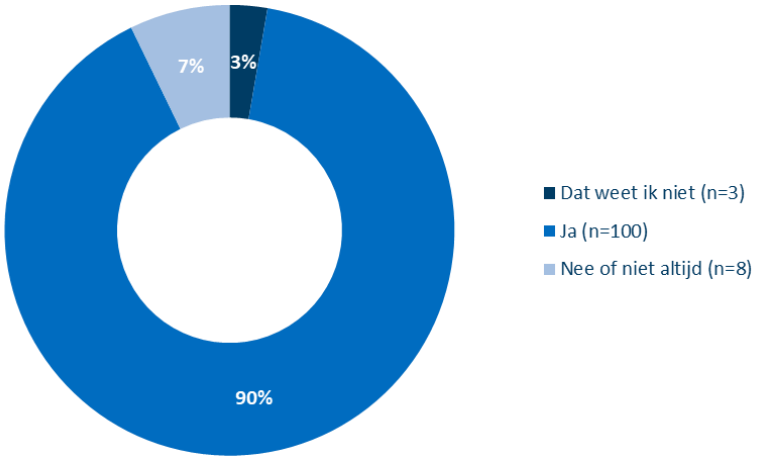
In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête per overheidslaag (respectievelijk gemeenten in paragraaf 3.2, provincies in paragraaf 3.3 en omgevingsdiensten in paragraaf 3.4) weergegeven en nader toegelicht. Bij de uitwerking is het aantal respondenten per vraag in de titel van het figuur opgenomen.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

3.2 Gemeenten

3.2.1 Helderheid rollen en taken

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

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

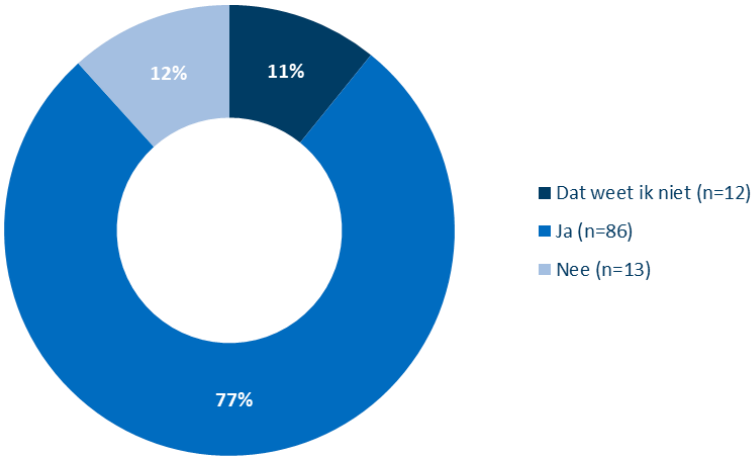


Bij het grootste deel van de gemeenten (90%) zijn de taken en rollen van de gemeente en de omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder. Een klein deel (7%) geeft aan dat dit niet het geval is. Zij geven aan dat de omgevingsdienst op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

3.2.2 *Energiebesparingsplicht en informatieplicht in de begroting*

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

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



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

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



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

Wijze waarop het budget bepaald wordt

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

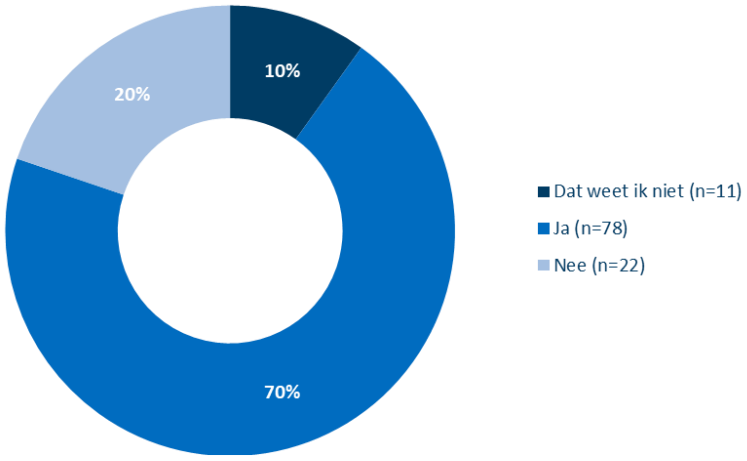
De bijdragen vanuit de SPUK THE hebben er in enkele gevallen voor gezorgd dat de gemeente de opgave heeft kunnen versnellen en het budget voor een aantal jaren gegarandeerd is. In deze gevallen is het budget beschikbaar vanuit SPUK THE leidend. In een enkel geval is aangegeven dat de provincie bijdraagt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

3.2.3 Sturen op toezicht en handhaving

Formuleren van een opdracht aan omgevingsdiensten

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

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



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

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

Hoe is de opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd

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

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

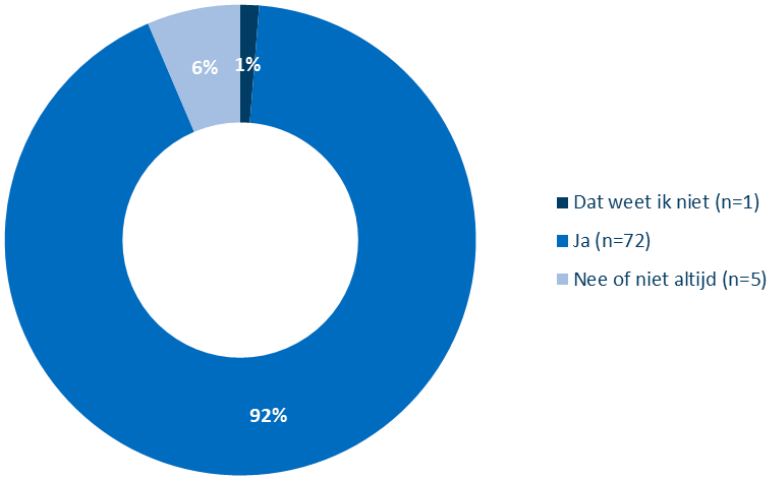


Veertien gemeenten geven aan een gemeenschappelijke regeling te hebben opgesteld volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast geven elf gemeenten aan dat de werkzaamheden zijn benoemd in een opdrachtformulier en vier gemeenten dat er een schriftelijke overeenkomst is opgesteld. Vier gemeenten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

Uitvoering van de opdracht in de praktijk

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

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



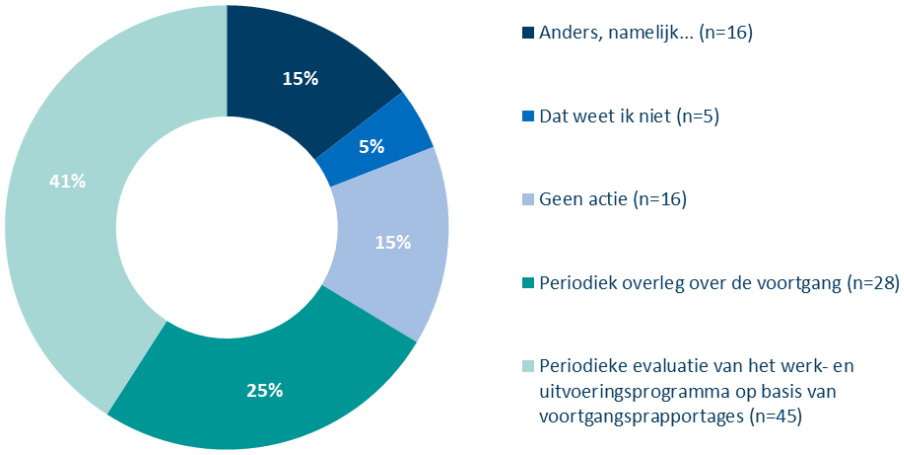
Bij het grootste deel van de gemeenten (92%) wordt de opdracht in praktijk ook uitgevoerd. In de toelichting bij dit antwoord wordt onder andere aangegeven dat er door de omgevingsdiensten regelmatig terugkoppeling plaatsvindt over de voortgang, zoals bijvoorbeeld in overleggen (bestuurlijke overleggen,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

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

Sturing op de taak van de omgevingsdiensten

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

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

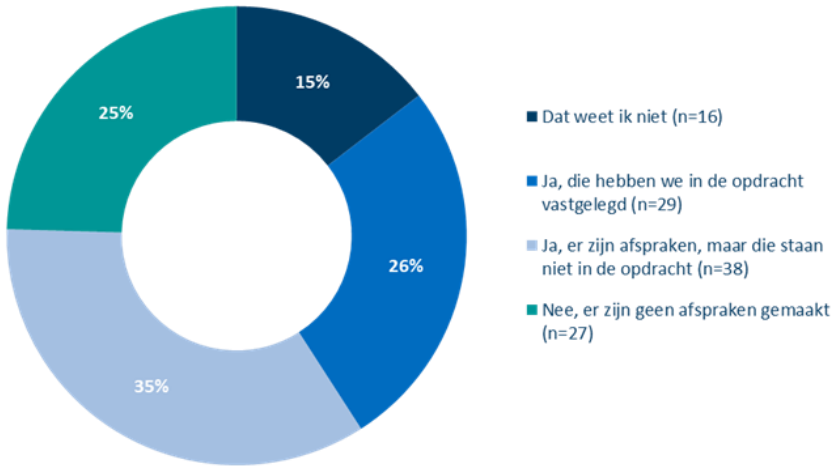


Bij een kwart (25%) van de gemeenten vindt periodiek overleg over de voortgang plaats. Bij een kleiner deel van de gemeenten vindt er geen actie plaats (15%) of is het onduidelijk of er acties plaatsvinden (5%). 41% van de gemeenten geeft het antwoord ‘anders, namelijk’. Hier geven veel gemeenten aan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

Afspraken over monitorings- en verantwoordingsinformatie

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

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



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

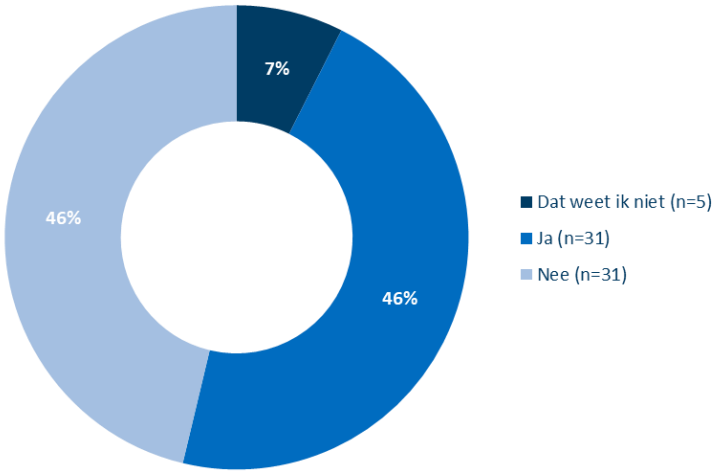
toelichting geven gemeenten aan dat dit vaak gebeurt via periodieke tussenrapportages, voortgangsrapportages en/of jaarverslagen. Als voorbeeld is een passage opgenomen uit een opdrachtbrief van een gemeente aan een omgevingsdienst: 'In de kwartaalrapportages zien we graag op welke wijze het reguliere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

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

Afspraken over doelstellingen (KPI's)

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

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

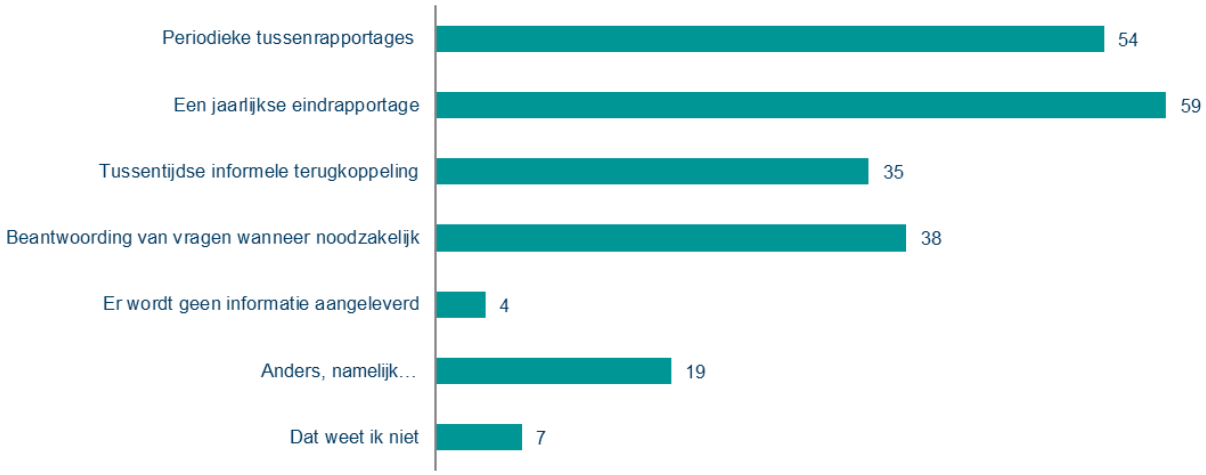


Bij iets minder dan de helft van de gemeenten zijn er geen KPI's afgesproken (46%). Een evenredig aantal gemeenten (46%) geeft aan dat er wel KPI's zijn afgesproken. Daarnaast geeft 7% aan dit niet te weten. In de toelichting is door gemeenten vaak aangegeven dat er doelstellingen zijn afgesproken over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

Informatie over de resultaten

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

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



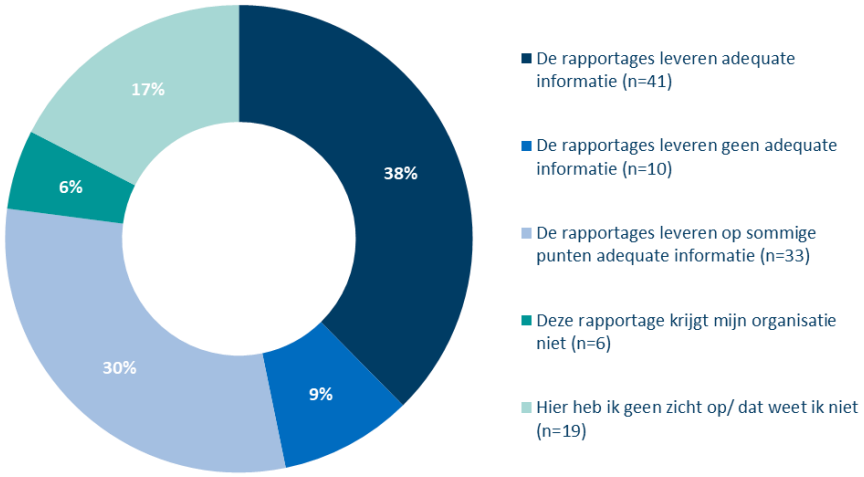
De meeste gemeenten (59) ontvangen een jaarlijkse eindrapportage van de omgevingsdiensten, gevolgd door periodieke tussenrapportages (54). Daarnaast vindt in veel gevallen tussentijdse informele terugkoppeling plaats (35) en worden vragen beantwoord wanneer noodzakelijk (38). Een klein deel geeft aan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

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

Adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving

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

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



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

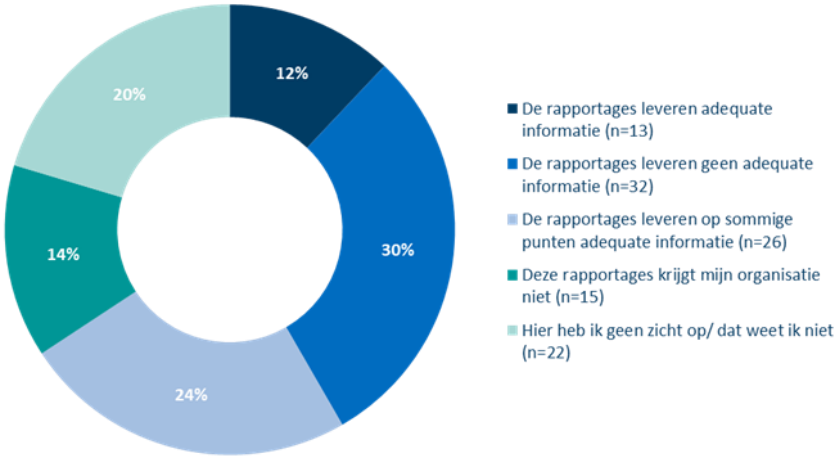
Daarnaast geeft 30% van de gemeenten aan dat de rapportages op sommige punten adequate informatie leveren en geeft 9% aan dat de rapportages geen adequate informatie leveren. In het geval rapportages geen adequate informatie leveren, geven gemeenten in de toelichting aan dat er bijvoorbeeld geen specifieke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

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

Adequate informatie over de bereikte resultaten

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

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



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

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

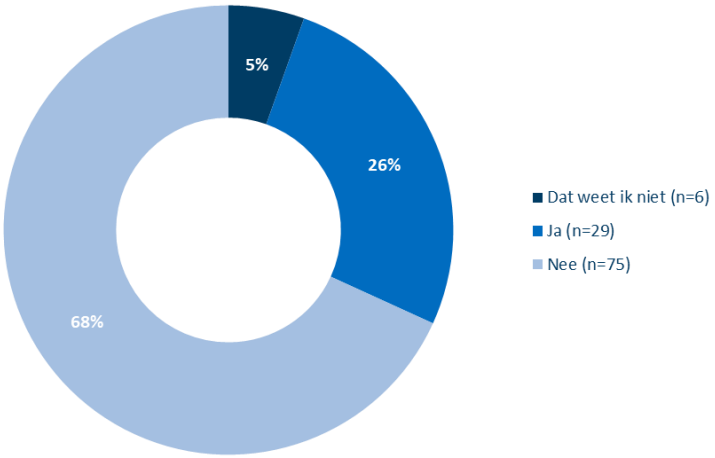
Een klein deel van de gemeenten (12%) geeft aan dat de rapportages adequate informatie leveren over de bereikte resultaten, zoals de bereikte CO_2-reductie of een prognose. Daarnaast geeft 14% aan deze rapportages niet te ontvangen of hier geen zicht op te hebben (20%).

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

3.2.4 *Eigen uitvoering naast omgevingsdienst*

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

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



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

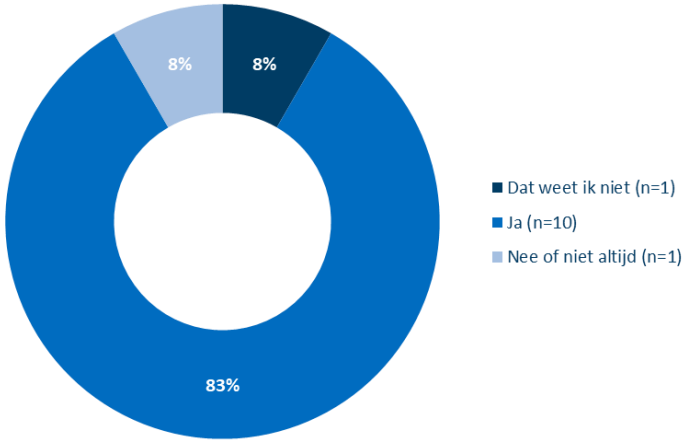
Iets meer dan een kwart van de gemeenten (26%) geeft wel zelf invulling aan de verplichtingen. Drie gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij eigen toezichthouders hebben die toezien op de niet-basistaakbedrijven. Een van de gemeenten geeft hierbij aan dat zij energiegegevens opvragen die de omgevingsdienst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

3.3 Provincies

3.3.1 Helderheid rollen en taken

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

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

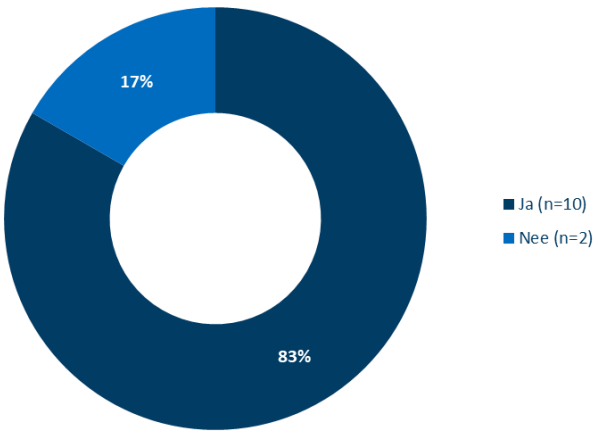


Bij tien provincies zijn de taken en rollen van de gemeenten, provincie en de omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht op dit moment helder. Eén provincie geeft aan dat dit niet het geval is. Deze onduidelijkheid wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen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

3.3.2 Energiebesparingsplicht en informatieplicht in de begroting

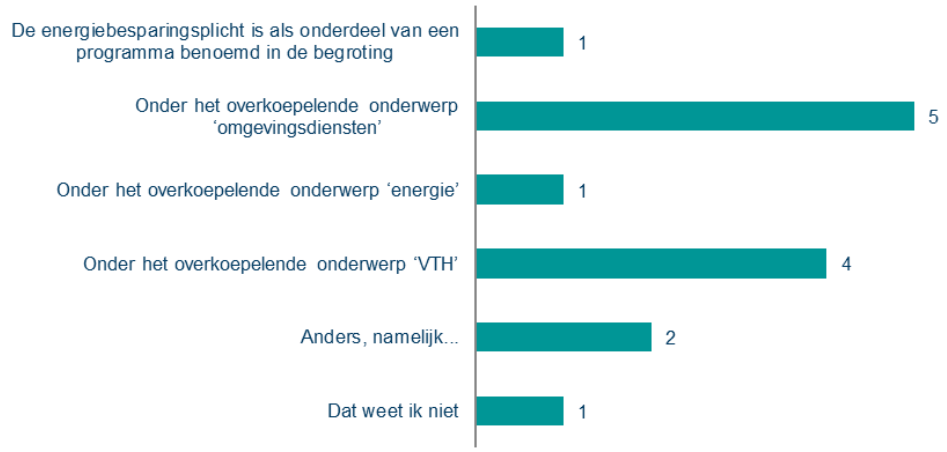
Onderstaande figuur geeft weer of de opdracht tot toezicht en handhaving van de energie-besparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting van de provincie is opgenomen.

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



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

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



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

Wijze waarop het budget bepaald wordt

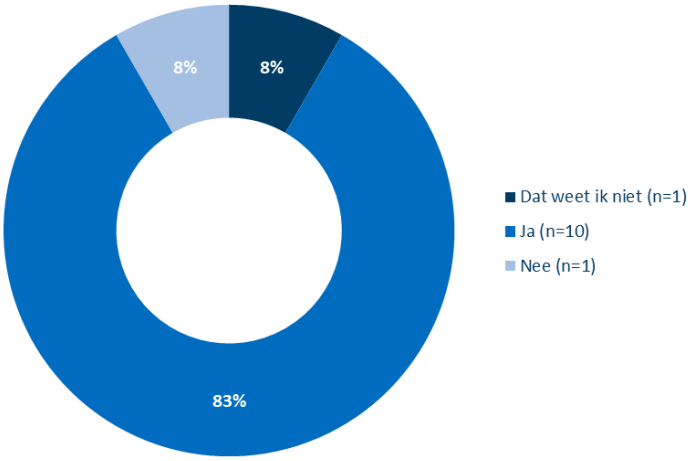
In veel gevallen wordt door provincie en omgevingsdienst een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven dat aan de verplichtingen moet voldoen, wat vervolgens gecombineerd wordt met het geschatte aantal uren dat nodig is voor de controle per object en de prijs per controle (kengetallen per omgevingsdienst).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

3.3.3 Sturen op toezicht en handhaving

Formuleren van een opdracht richting omgevingsdiensten

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

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

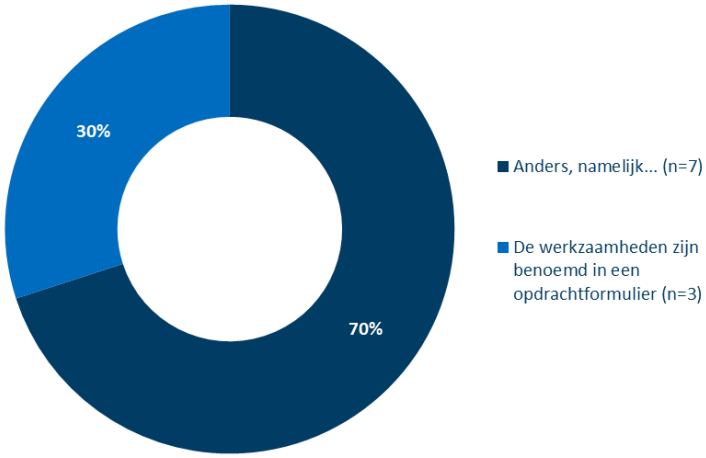


Bij tien provincies is er een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdiensten. Eén provincie weet niet of er een opdracht geformuleerd is en één provincie geeft aan dat er geen afzonderlijke opdracht geformuleerd is omdat energietoezicht door de omgevingsdienst is opgenomen in de jaarbegroting.

Hoe is de opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd

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

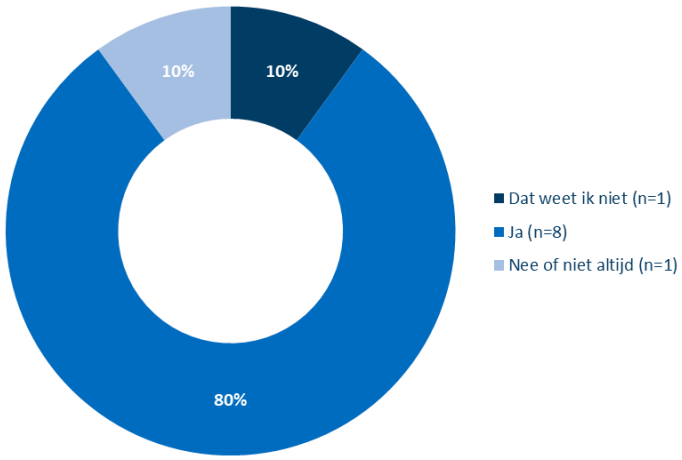
Figuur 3.18 **Hoe is de opdracht voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht geformuleerd? (n=10)**



Uitvoering van de opdracht in de praktijk

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

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

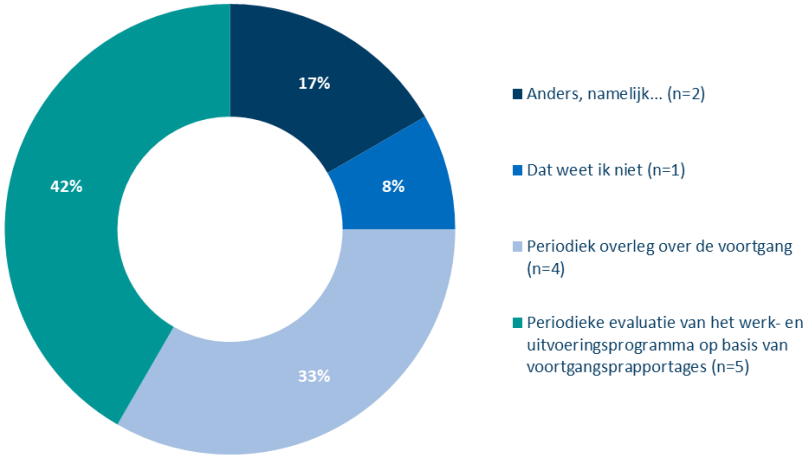


Bij acht provincies wordt de opdracht in praktijk ook uitgevoerd. In de toelichting bij dit antwoord wordt onder andere aangegeven dat er regelmatig afstemming plaatsvindt met de omgevingsdiensten over de voortgang van de opdracht en er rapportages worden verstrekt. Een enkele provincie geeft aan ook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

Sturing op de taak van de omgevingsdiensten

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

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



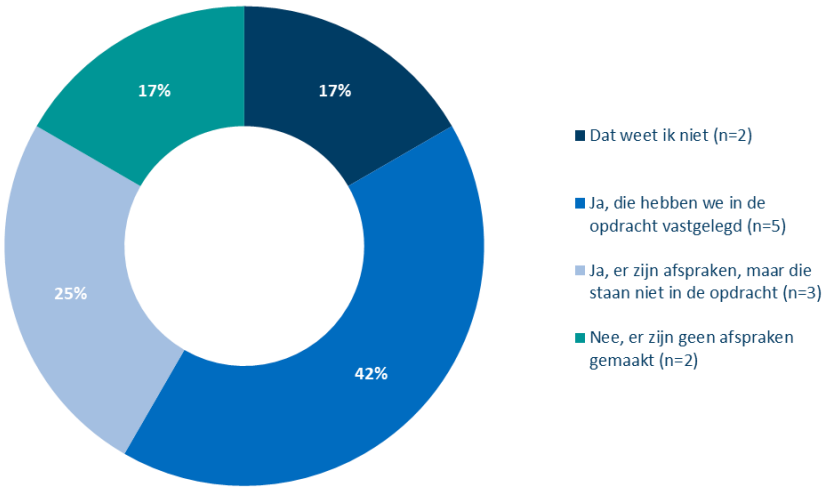
Bij vijf provincies vindt er periodieke evaluatie van het werk- en uitvoeringsprogramma plaats op basis van voortgangsrapportages. Bij vier provincies vindt er periodiek overleg plaats over de voortgang. Eén provincie geeft aan niet te weten of de provincie actie onderneemt om te sturen op de taak van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

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

Afspraken over monitorings- en verantwoordingsinformatie

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

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

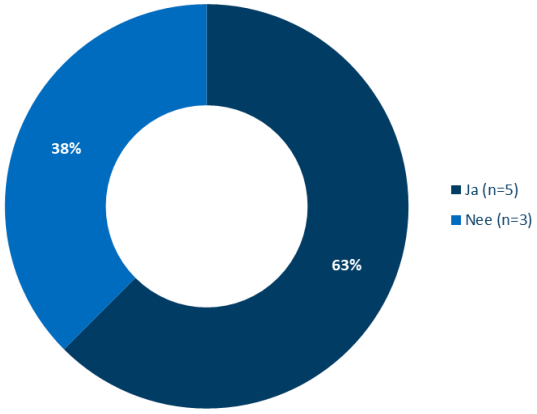


Acht provincies geven aan dat er afspraken zijn gemaakt met de omgevingsdienst over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot. de energiebesparingsplicht. Meestal zijn deze afspraken in de opdracht vastgelegd (5 provincies). In dat geval wordt aangegeven dat de omgevingsdiensten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

Afspraken over doelstellingen (KPI's)

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

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

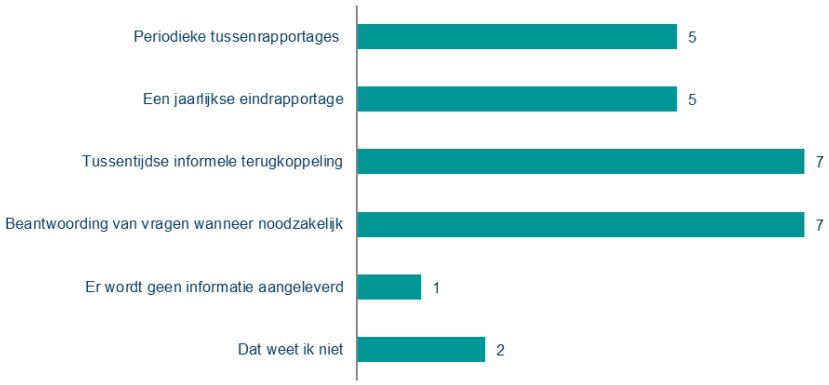


Bij vijf provincies zijn er KPI's afgesproken. In de toelichting is door provincies vaak aangegeven dat er doelstellingen zijn afgesproken over het aantal controles, urenbesteding en behaalde resultaten. In sommige gevallen zijn er daarnaast specifieke doelstellingen afgesproken over het aantal hercontroles,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

Informatie over de resultaten

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

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

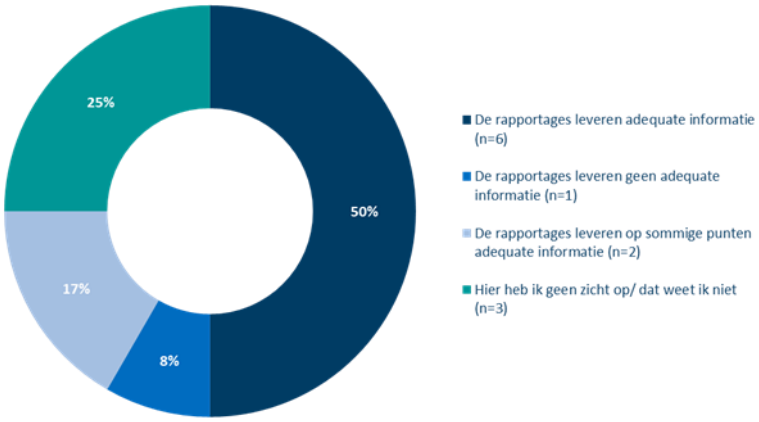


Zeven provincies ontvangen tussentijdse informele terugkoppeling en beantwoording van vragen wanneer noodzakelijk. Daarnaast ontvangen de provincies periodieke tussen-rapportages (5) en een jaarlijkse eindrapportage (4). Eén provincie geeft aan dat er geen informatie wordt aangeleverd, twee provincies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

Adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving

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

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

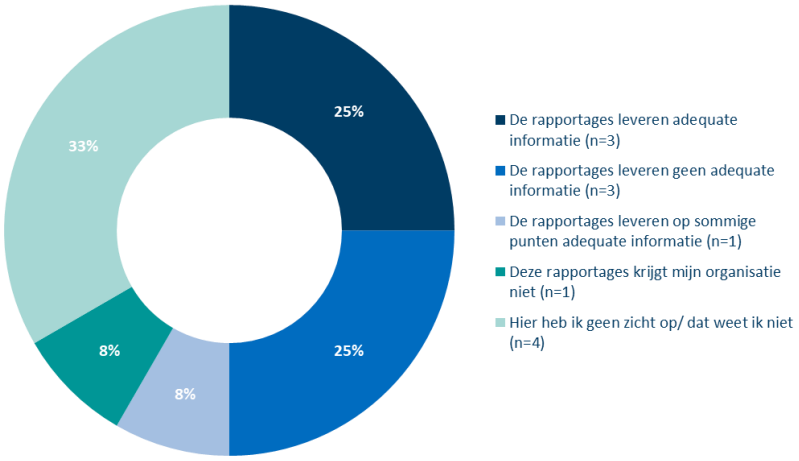


In de helft van de provincies (6) leveren de rapportages adequate informatie en bij enkele provincies (3) leveren de rapportages op sommige punten adequate informatie. Drie provincies geven aan geen zicht te hebben op de informatie in de rapportages en één provincie geeft aan dat de rapportage geen adequate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

Adequate informatie over de bereikte resultaten

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

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

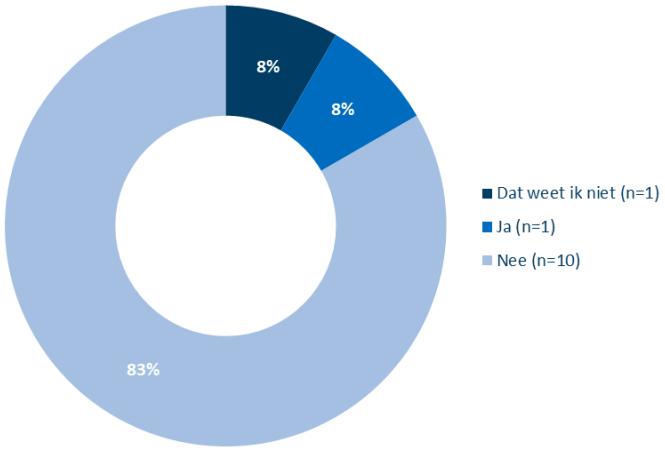


Drie provincies geven aan dat de rapportages adequate informatie leveren over de bereikte resultaten. De provincies die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1) of geen adequate informatie wordt geleverd (3) geven aan dat de rapportage geen inzicht geven in de effecten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

3.3.4 Eigen uitvoering naast omgevingsdienst

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

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



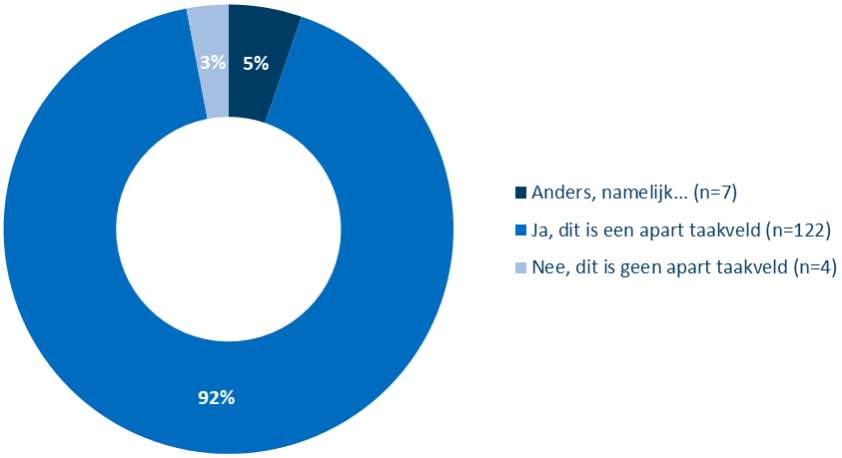
Tien provincies geven aan dat de provincie zelf geen invulling geeft aan toezicht en handhaving van de verplichtingen, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. De respondenten geven aan dat de taken volledig zijn belegd bij de omgevingsdienst. Eén provincie geeft aan wel zelf invulling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

3.4 Omgevingsdiensten[15]

3.4.1 Inzicht in bedrijven en instellingen die onder de verplichtingen vallen

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

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



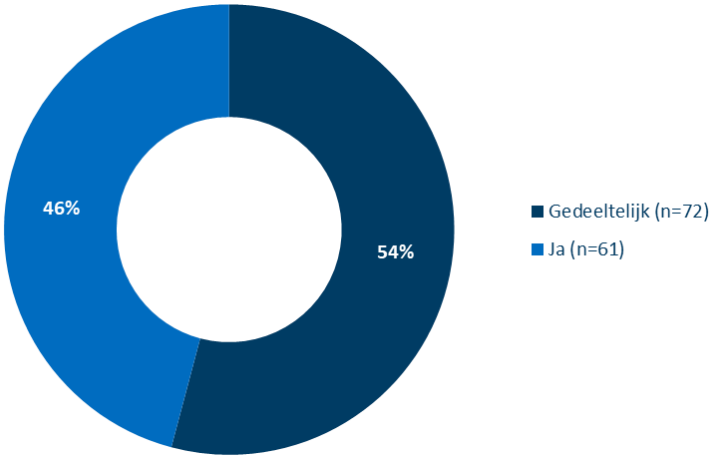
Bij de meeste omgevingsdiensten (92%) is de energiebesparingsplicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel binnen de omgevingsdienst. Een klein deel van de omgevingsdiensten (3%) geeft aan dat de energiebesparingsplicht geen apart taakveld is. Daarnaast geeft 5% van de omgevingsdiensten aan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

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

Aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en informatieplicht valt

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

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

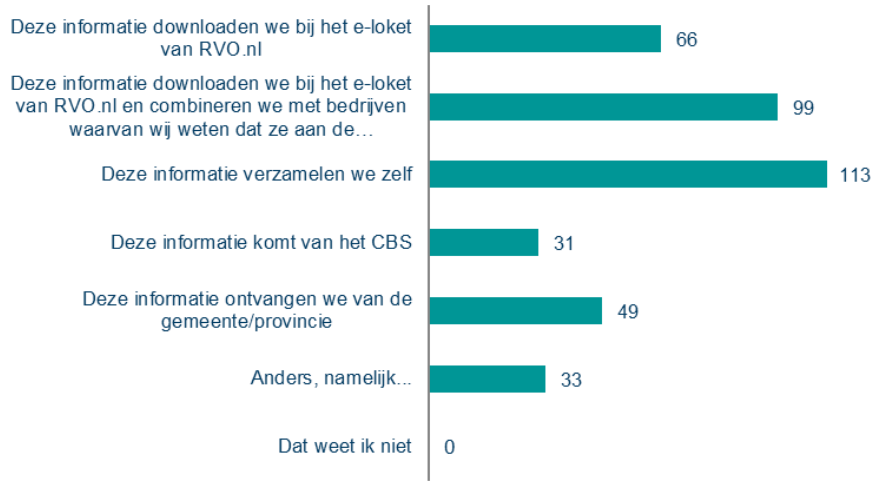


Iets meer dan de helft van de omgevingsdiensten (54%) geeft aan dat zij gedeeltelijk inzicht hebben in het aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en informatieplicht valt. Iets minder dan de helft van de omgevingsdiensten (46%) geeft aan dat zij volledig inzicht hebben.

Informatievoorziening

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

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



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

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

Ontbrekende informatie en inspanningen van omgevingsdiensten om inzicht te verkrijgen

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

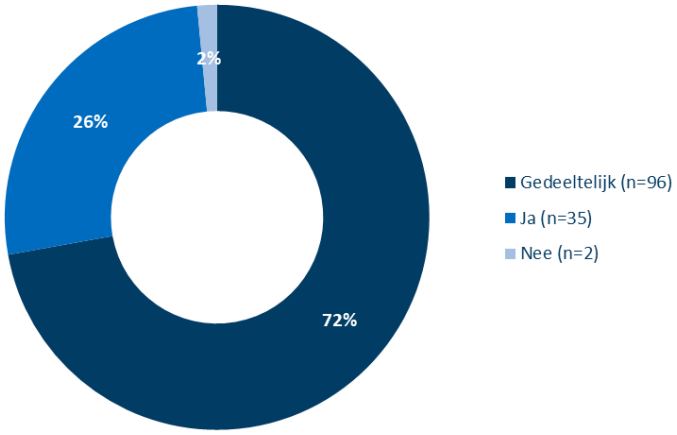
Sommige omgevingsdiensten geven aan nog relatief kort invulling te geven aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en zolang er bij bedrijven geen milieurelevante activiteiten plaatsvinden zijn de gegevens van deze bedrijven in het verleden niet geregistreerd. Een enkele omgevingsdienst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

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

3.4.2 *Zicht op non-conformiteit*

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

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

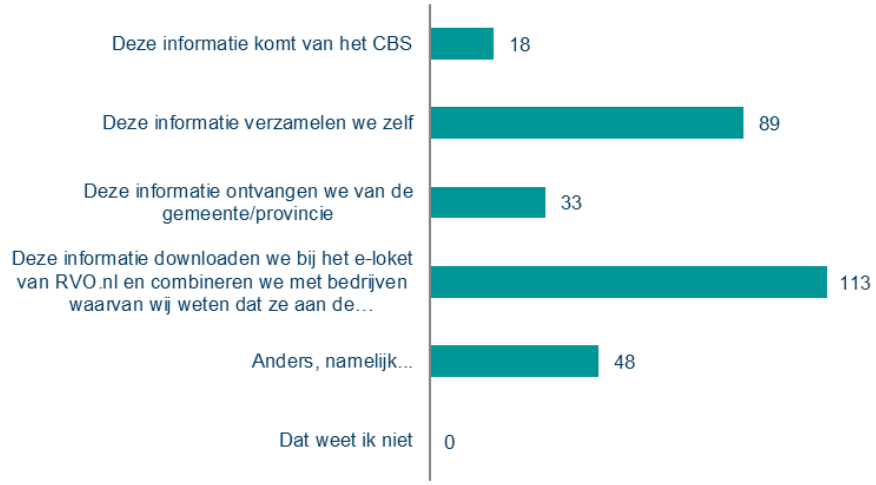


Een groot deel van de omgevingsdiensten (72%) geeft aan dat zij gedeeltelijk zicht hebben op de mate waarin bedrijven zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden. Ongeveer een kwart van de omgevingsdiensten (26%) geeft aan volledig inzicht te hebben. Twee omgevingsdiensten geven aan dit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

Informatievoorziening

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

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



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

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

Ontbrekende informatie en inspanningen van omgevingsdiensten om inzicht te verkrijgen

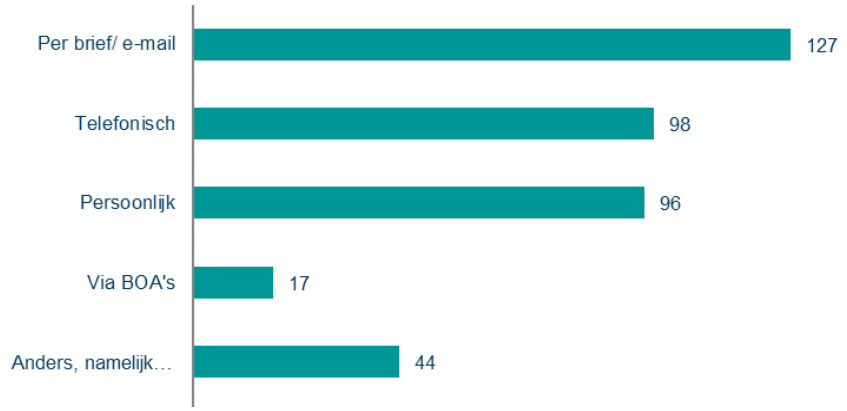
Omgevingsdiensten geven aan dat het inzicht in welke mate bedrijven zich niet aan de informatieplicht houden vaak om dezelfde redenen ontbreekt als waarom het inzicht ontbreekt in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Omgevingsdiensten hebben geen inzicht in het energieverbruik van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

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

Contact met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing

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

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



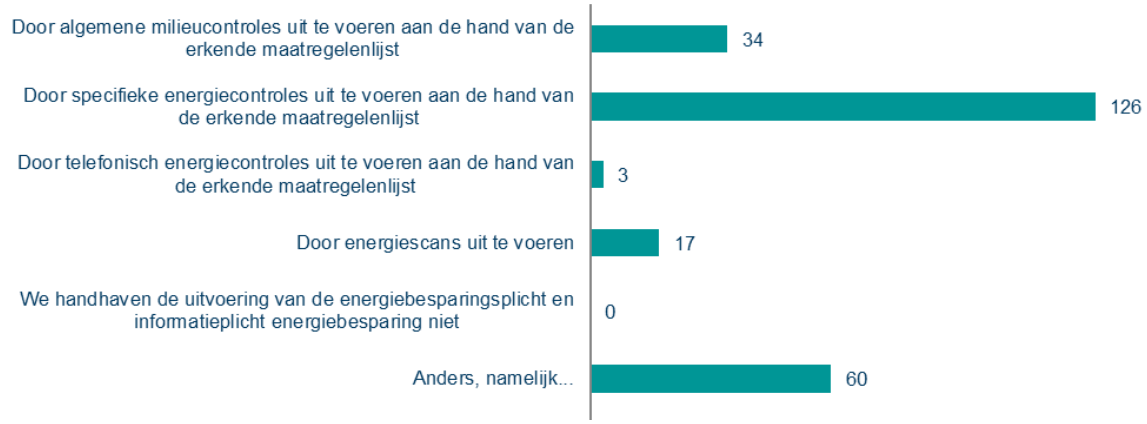
Er wordt op verschillende manieren contact gemaakt met bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Meestal gebeurt dit via brief of e-mail (127), telefonisch (98) of persoonlijk (96). In een aantal gevallen (17) wordt contact gemaakt via een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

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

3.4.3 Werkwijze toezicht en handhaving

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

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



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

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

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

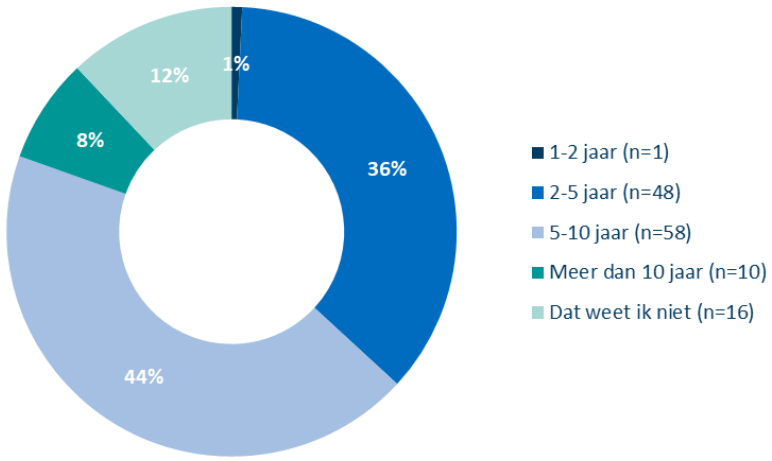
Bepalen van het aantal te controleren bedrijven per jaar

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

Benodigd aantal jaar om alle bedrijven en instellingen te controleren

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

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

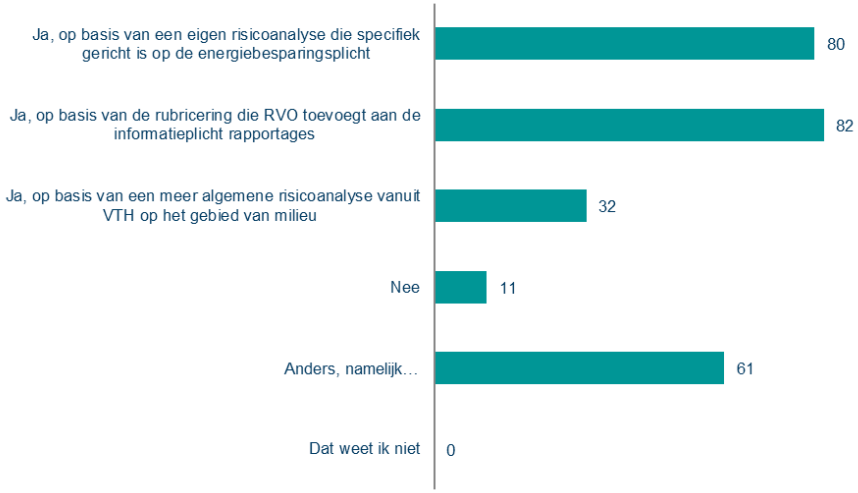


Ruim veertig procent van de omgevingsdiensten (44%) geeft aan tussen de 5 en 10 jaar nodig te hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. Een iets kleinere groep (36%) geeft aan tussen de 2 en 5 jaar nodig te hebben. Een klein deel (12%) weet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

Prioriteren van te controleren bedrijven

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

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



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

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

3.4.4 Resultaten van toezicht en handhaving

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

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

Aantal gecontroleerde bedrijven op jaarbasis tussen 2019 en 2023

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

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

Aantal uren dat is ingezet om bedrijven te controleren

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

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

Aangetroffen overtredingen bij controle en hercontrole

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

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

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

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

Repressieve handhaving en opgelegde sancties

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

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



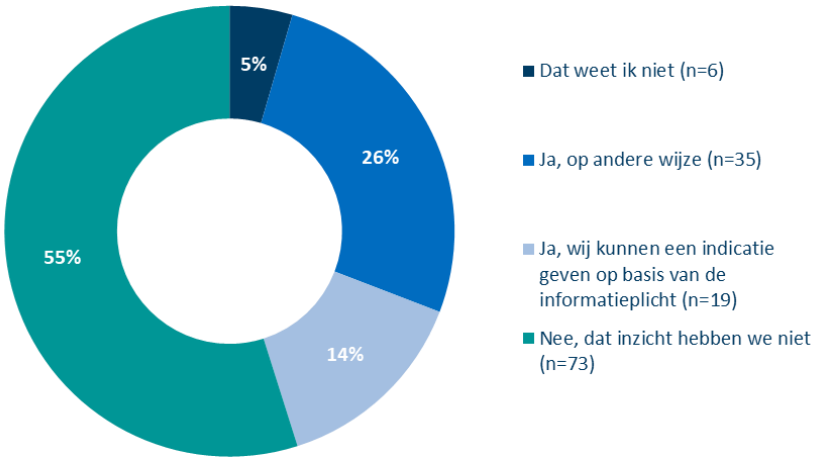
In de meeste gevallen is er een hersteltermijn opgelegd (69). Er is ook regelmatig een vooraankondiging lasten onder dwangsom verstuurd (48) en omgevingsdiensten geven vaak aan dat er geen sancties zijn opgelegd (33). Een aantal omgevingsdiensten geeft aan daadwerkelijk een dwangsom te hebben opgelegd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

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

Energiebesparingspotentieel

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

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

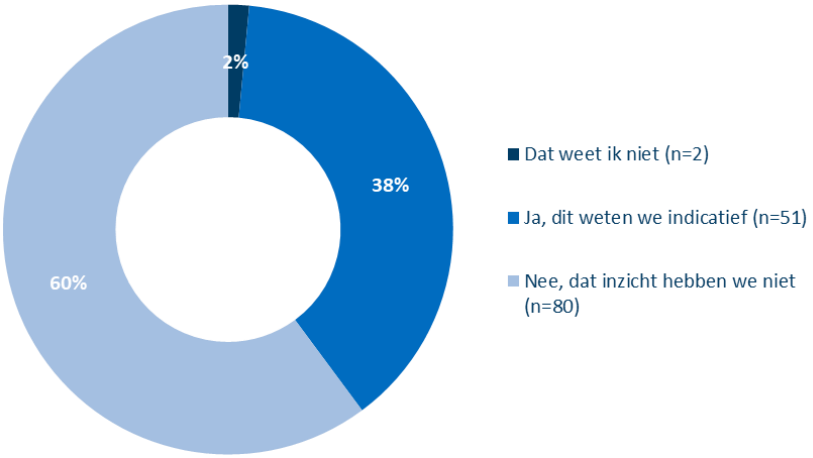


Van de omgevingsdiensten geeft meer dan de helft (55%) aan geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen in de betreffende gemeente of provincie. In ongeveer een kwart (26%) van de gevallen hebben omgevingsdiensten op andere wijze zicht op het energiebesparingspotentieel.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

Totaal gerealiseerde energiebesparing

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

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



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

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

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

Getroffen energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen

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

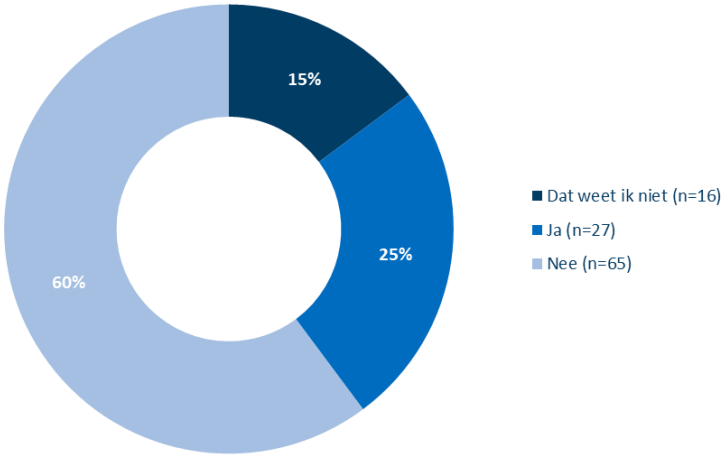
3.5 Verantwoording

3.5.1 Informatieverstrekking aan gemeenteraad

Vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad over de uitvoering

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

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

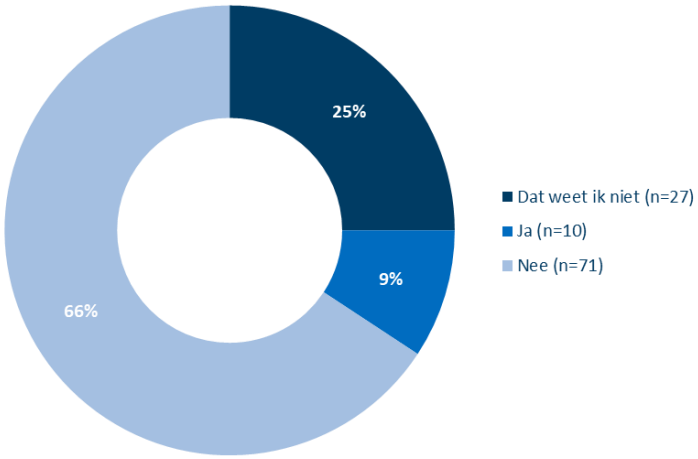


De meerderheid van de gemeenten (60%) geeft aan dat er nooit vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. Een klein deel (15%) geeft aan dit niet te weten. Ruim een kwart van de gemeenten (27%) geeft aan dat er wel eens vragen of opmerkingen zijn geweest. In de toelichting hierop zijn verschillende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

Vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad over de resultaten

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

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



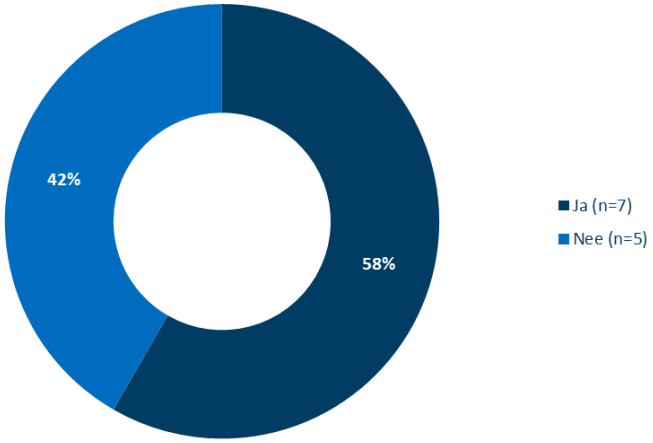
Een meerderheid van de gemeenten (66%) geeft aan dat er geen vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest over de bereikte resultaten. Een kwart (25%) van de gemeenten geeft aan dit niet te weten. Een klein deel van de gemeenten (9%) geeft aan dat er wel vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad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

3.5.2 Informatieverstrekking aan Provinciale Staten

Vragen of opmerkingen vanuit Provinciale Staten over de uitvoering

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

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

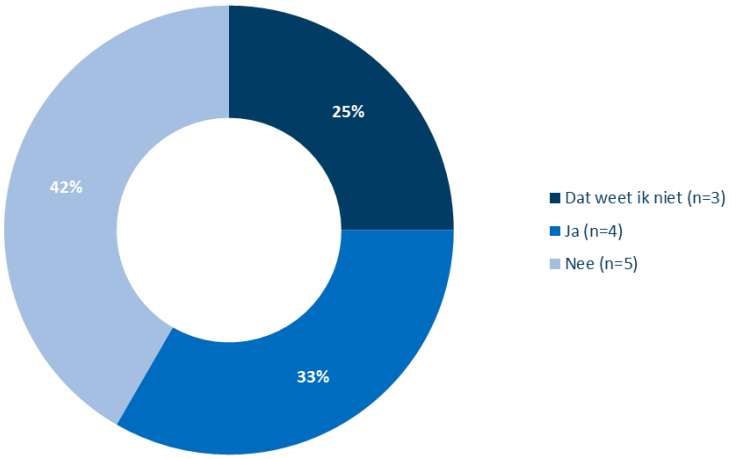


Meer dan de helft van de provincies (7) geeft aan dat er wel eens vragen/opmerkingen komen van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energie-besparingsplicht. In de toelichting op het antwoord is door provincies aangegeven dat wordt gevraagd naar hoe de samenwerking tussen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

Vragen of opmerkingen vanuit Provinciale Staten over de resultaten

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

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



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

4 Toelichting op resultaten vanuit deskstudie en focusgroepen

4.1 Inleiding

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

4.2 Begroting en financiering van toezicht en handhaving

4.2.1 Begroting

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

4.2.2 Financiering

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

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

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

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

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

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

18 Benutting beschikbare subsidies RUD Noord-Limburg.

4.3 Rollen en taken toezicht en handhaving

4.3.1 Verplichte taakbelegging bij omgevingsdiensten

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

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

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

4.3.2 (Afspraken over) rol en taakverdeling

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

[19] VTH-beleid Fryslân

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

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

4.4 Uitvoering van toezicht en handhaving

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

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

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

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

---

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

21 Jaarstukken ODT 2022

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

4.4.2 Samenwerking tussen omgevingsdiensten

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

4.4.3 Knelpunten in toezicht en handhaving

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

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

---

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

24 Palet project regio Parkstad eindrapportage

25 Rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (rvo.nl)

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

4.5 Verantwoording

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

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

4.6 Resultaten toezicht en handhaving

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

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

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

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

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

5 Slotbeschouwing

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

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

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

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

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

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

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

Literatuurlijst

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage 1: Onderzoeksproces, onderzoeksmethoden en kwaliteit van de informatie

Inleiding

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

Onderzoeksproces

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

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

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

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

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

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

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

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

Afstemming met de Algemene Rekenkamer

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

Onderzoeksmethoden en kwaliteit

Kort samengevat zijn de onderstaande onderzoeksmethoden gebruikt:

Deskstudie

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

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

Enquête

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

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

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

Factsheets

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

Wederhoor

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

Focusgroepen

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

Kwaliteit van de informatie

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

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

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

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

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

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

Bijlage 2: Begrippenlijst

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

Bijlage 3: Overzicht van deelnemende overheden

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

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

ECORYS

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

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

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Energiebesparingsplicht, 2008-2023

Hoge ambities, onbekend resultaat

2024



Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 5

2. Over dit onderzoek | 14

2.1 Aanleiding | 14

2.2 Opzet van het onderzoek | 15

2.3 Leeswijzer | 17

3. De energiebesparingsplicht | 18

3.1 Opzet van de energiebesparingsplicht | 19

3.2 Bijsturing door ministers op toezicht | 28

4. Energiereductie door energiebesparingsplicht | 34

4.1 Modellen voor bepaling energiereductie | 34

4.2 Verwachtingen energiereductie in 2020 en 2030 | 36

4.3 Bereikte energiereductie | 38

4.4 Oorzaken achterblijvende resultaten energiebesparing | 41

5. Naleving energiebesparingsplicht | 43

5.1 Verwachting naleving energiebesparingsplicht | 43

5.2 Resultaten naleving energiebesparingsplicht | 44

5.3 Oorzaken achterblijvende resultaten naleving | 45

6. Toezicht op de energiebesparingsplicht | 52

6.1 Verwachtingen over toezicht | 52

6.2 Resultaten toezicht | 53

6.3 Oorzaken achterblijvende resultaten controles | 55

7. Doelmatigheid van de energiebesparingsplicht | 65

8. Conclusies en aanbevelingen | 70

8.1 Conclusies | 70

8.2 Aanbevelingen | 72

9. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 74

9.1 Reactie minister van KGG | 74

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 75

Bijlagen | 78

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 78

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader | 82

Bijlage 3 Methodologische verantwoording | 87

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken | 96

Bijlage 5 Literatuur | 98

Bijlage 6 Eindnoten | 103

Lijst met afkortingen

PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland, sinds 2018 onderdeel van TNO
CBS	Centraal bureau voor de Statistiek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
OD	Omgevingsdienst
SPUK THE	Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht
VUE	Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht
m^3	kubieke meter
kWh	kilowattuur (= 3,6 MJ)
MJ	Megajoule (= 10^6 of 1.000.000 joule)
PJ	Petajoule (= 10^{15} joule)
Mton (CO_2)	megaton (= 1 miljoen ton, of 1000 miljoen kilogram)
ETS	Emissions Trading System / Europees systeem voor CO_2-handel
Wm	Wet milieubeheer
AMvB's	Algemene Maatregelen van Bestuur
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving, onderdeel van de Omgevingswet
EED	Energy Efficiency Directive/ Europese energie-efficiëntie richtlijn
MJA(3)	Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie (2001-2020)
MEE	Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie ETS ondernemingen
EML	Erkende Maatregelenlijsten
VTH	vergunningverlening, toezicht en handhaving
NEV	Nationale Energieverkenning
KEV	Klimaat- en Energieverkenning

1. Samenvatting

Energiebesparingsplicht

Energiezuinige bedrijven en instellingen dragen eraan bij dat Nederland kan voldoen aan klimaatafspraken en Europese afspraken over energiebesparing. De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) en haar voorgangers om ervoor te zorgen dat bedrijven, maar ook instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – energie besparen. Dit instrument is door de jaren heen verschillende keren aangepast. Het uitgangspunt is: bedrijven en instellingen die meer dan een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken (grens: 50.000 KWh elektriciteit en/of 25.000 m^3 aardgas equivalent), moeten energiebesparende maatregelen nemen. Dit zijn naar huidige schatting meer dan 90.000 bedrijven en andere instellingen. Met name provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de plicht. In 2023 gaf de voorganger van de minister van KGG circa € 18,4 miljoen uit aan toezicht. De uitgaven door provincies en gemeenten zijn veelal onbekend.

Bevindingen

We hebben onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers, in de periode 2008-2023, hebben bevorderd dat doelen van de energiebesparingsplicht zijn behaald. Verschillende ministers waren in deze periode verantwoordelijk voor de energiebesparingsplicht.

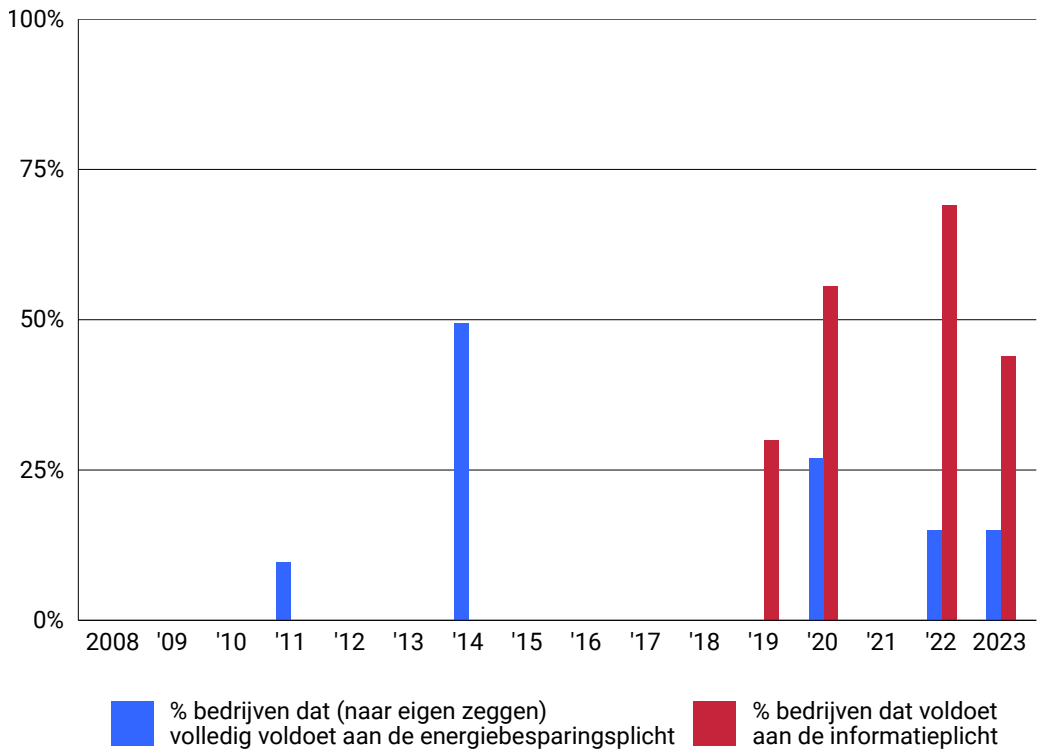
De energiebesparingsplicht lijkt een simpele plicht: een afgekaderde groep bedrijven en instellingen moet een door de minister voorgeschreven lijst met energiebesparende maatregelen doorvoeren. In de praktijk blijkt de plicht echter de nodige moeilijkheden te kennen. De minister heeft geen grip op de uitvoering van het

toezicht. Dat is immers gedecentraliseerd, vooral naar provincies en gemeenten. De minister heeft wel doelen voor het aantal controles, maar heeft geen zicht op die controles en kan ook niet sturen op de uitvoering van het toezicht. Ook is de minister van KGG geen 'eigenaar' van het VHT-stelsel, waarbinnen het toezicht op de plicht wordt uitgevoerd. Dat stelsel werkt niet naar behoren. Voor de circa 90.000 bedrijven die onder de plicht vallen, en de toezichthouders die moeten controleren op naleving, blijkt het daarbij moeilijker dan gedacht om aan de plicht te voldoen of hierop toezicht te houden.

1. **Het is niet plausibel dat ambities en doelen, qua energiebesparing, in de afgelopen 15 jaar zijn behaald**
   a. De energiebesparingsplicht moest in 2020 circa 1/3e van de energiebesparing opleveren van de 100 Petajoule energiebesparing die was afgesproken in het *Energieakkoord*. De minister weet niet of het doel is gehaald, maar wij achten het onwaarschijnlijk dat dit is gelukt.
   b. De energiebesparingsplicht moet ook in 2030 tot energiebesparing leiden. Het is nog onbekend of dan zoveel energie kan worden bespaard als de minister beoogt.

2. **Bedrijven en instellingen houden zich niet goed aan de plicht**
   a. We zien dat slechts een minderheid van de circa 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, deze helemaal naleeft (figuur 1).
   b. Brancheverenigingen geven aan dat bedrijven, zeker de kleinere, de regels als complex en onduidelijk ervaren.
   c. De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet onderbouwd en niet consistent. Zo kan het zijn dat een bedrijf dat voor verduurzaming overgaat van gas naar elektriciteit, eerst niet en daarna wel onder energiebesparings-plicht valt.

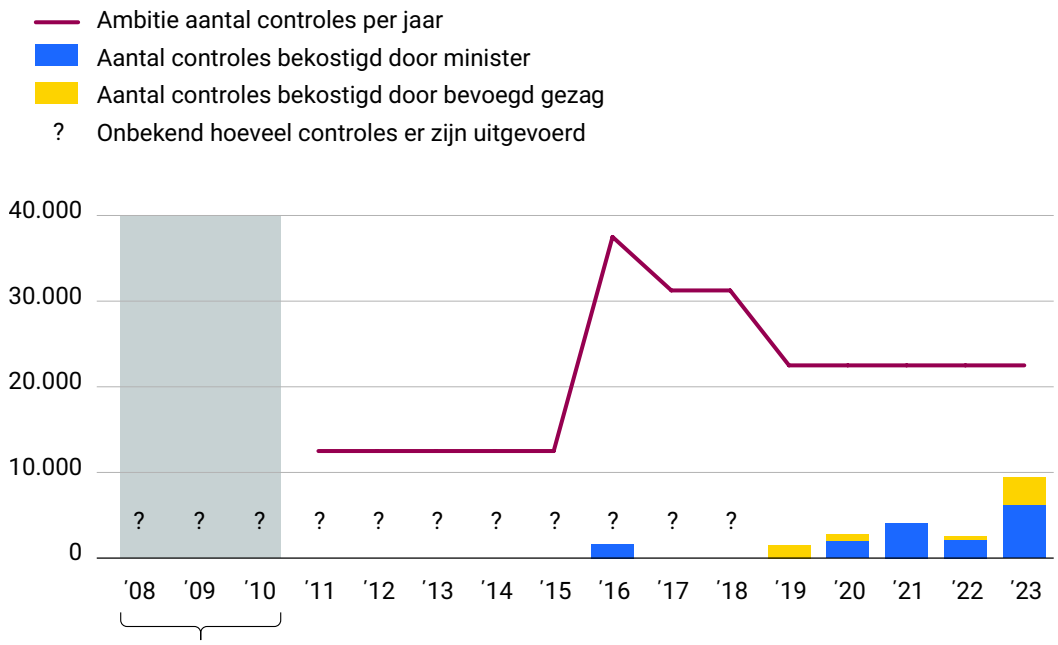
Figuur 1 *Gerapporteerde naleving energiebesparingsplicht en informatieplicht*



3. **Minder toezicht op naleving door bedrijven en instellingen dan minister wenselijk acht**
   a. De minister wil dat de circa 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen allemaal elke 4 jaar worden gecontroleerd. De minister van KGG en haar voorgangers hadden er tot 2023 geen zicht op of dit controledoel werd behaald. Sinds 2023 heeft de minister daar wel zicht op, maar het is nog onzeker of dit in de toekomst zo zal blijven.
   b. Wij constateren dat er minder is gecontroleerd op de naleving van de plicht dan de minister nodig vindt (figuur 2).
   c. Ook weet de minister niet hoeveel geld er nodig is om het aantal gewenste controles uit te voeren. De minister stelde wel geld beschikbaar voor extra controles, maar dit is volgens ons niet genoeg voor het door de minister gewenste aantal controles (figuur 3).

Figuur 2 *Door minister gewenste en bij haar bekende aantal controles*[1]

Het aantal bekostigde controles blijft ver achter bij de ambitie

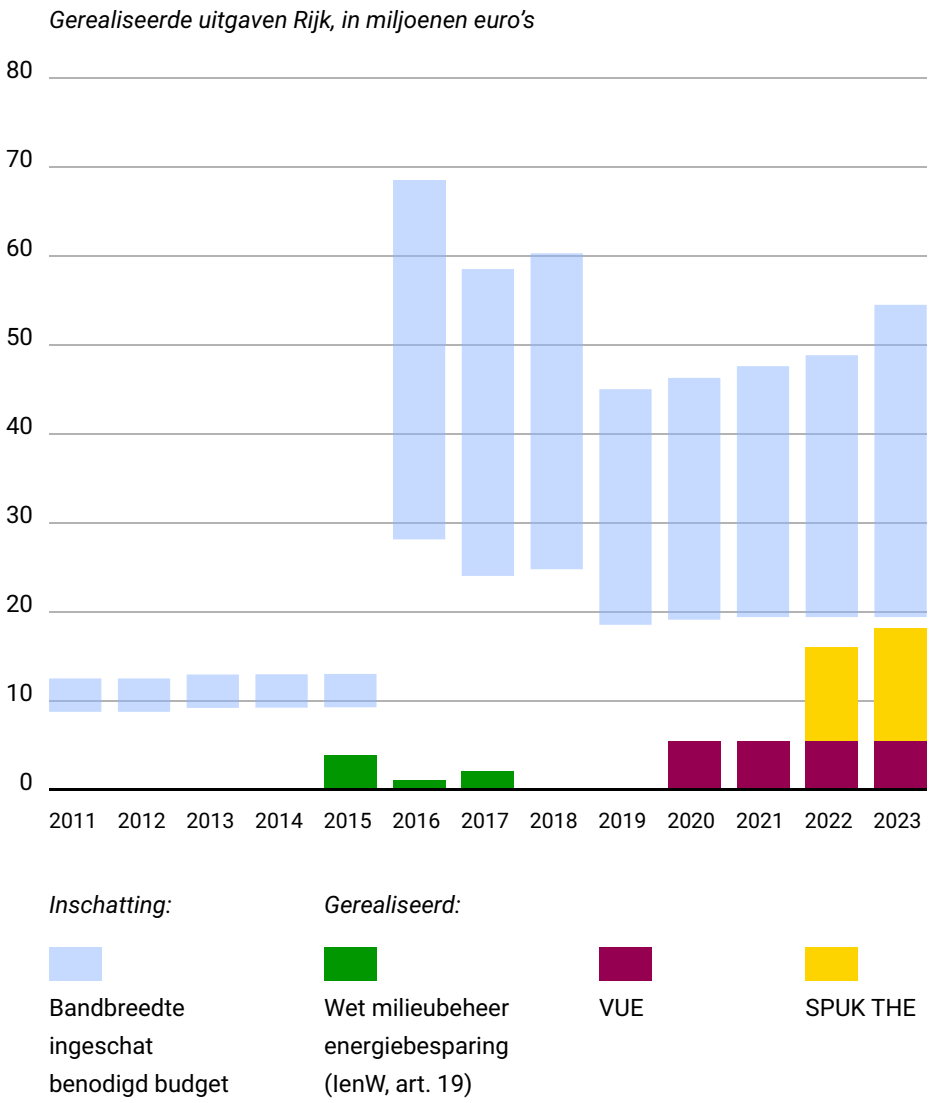


2008-2010: geen inschatting van het aantal bedrijven dat onder de plicht valt. Dus ook geen berekening te maken van aantal controles dat zou moeten worden uitgevoerd.

Figuur 3 *Het verstrekte budget voor extra toezicht is onvoldoende om het door de minister geambieerde aantal controles te bekostigen*

Gerealiseerde uitgaven door het Rijk

De daadwerkelijke bekostiging van de handhaving van de energiebesparingsplicht, door de minister, is lager dan onze inschatting van het benodigde budget voor een sluitende vierjaarlijkse controle.



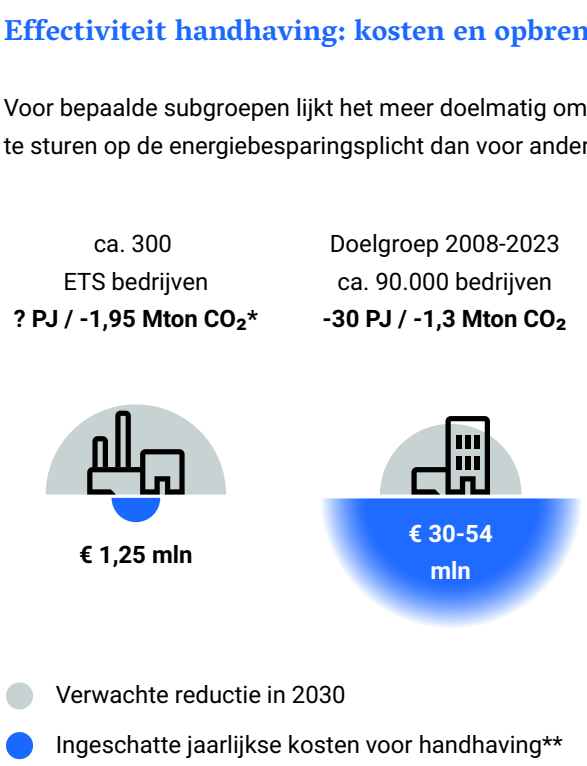
4. **Geen informatie over het behalen van doelen, noch over doelgroepen, noch over toezicht**
   a. Verantwoordelijke ministers hebben nauwelijks informatie over de periode 2008-2019. Informatie over resultaten, doelgroepen en toezicht is niet of slechts gedeeltelijk aanwezig. Dit heeft ook het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bemoeilijkt. Van de minister mag verwacht worden dat informatie op orde en toegankelijk is.

b. De minister had jarenlang beperkt inzicht in hoeveel bedrijven en instellingen onder de plicht vallen. Zij weet, ook nu, nog steeds niet welke bedrijven en instellingen onder de plicht vallen.
c. De energiebesparingsplicht bestaat inmiddels al 30 jaar, namelijk sinds 1993. Opeenvolgende ministers hebben geprobeerd te bevorderen dat doelen worden behaald. Zo zijn maatregelen genomen om de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren. Maar veel van die maatregelen zijn niet onderbouwd en resultaten van ingrepen zijn niet bekend.
d. Daarnaast is in 2023 het aantal bedrijven en organisaties dat onder de plicht valt – de doelgroep – vergroot. Dat is opmerkelijk, want toen was nog steeds niet bekend welke bedrijven al onder de plicht vielen.
e. De minister heeft amper zicht op de output van het toezicht, zoals het aantal controles en de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht.

5. Effectiever en efficiënter toezicht

a. De huidige doelstelling is om alle bedrijven en instellingen in 4 jaar te controleren. Op basis van onze bevindingen betwijfelen wij of een volledige controle van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, zo doelmatig is als wordt gedacht. Het is waarschijnlijk dat controle van alle bedrijven eens in de 4 jaar, meer geld kost en niet zoveel energiereductie oplevert en CO_2-uitstoot vermindert als het kabinet dacht.
b. Er liggen kansen om het toezicht risicogestuurd in te richten, dat wil zeggen met inachtneming van het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen. Zo is de doelmatigheid van handhaving bij bedrijven die onder het Europese systeem van CO_2-handel vallen (ETS), waarschijnlijk groter dan bij de doelgroep die al vóór 2023 onder de energiebesparingsplicht viel. De ingeschatte jaarlijkse kosten voor handhaving bij de ETS groep (circa 300 bedrijven) zijn €1,25 miljoen met een reductieverwachting van 1,95 Mton CO_2 per 5 jaar. Voor de groep van bedrijven en organisaties die voor 2023 al onder de plicht viel (circa 90.000 bedrijven) is dit respectievelijk €30-54 miljoen en een reductie van 1,3 Mton CO_2 in 2030.

Figuur 4 *De mogelijke doelmatigheid van handhaving van de energiebesparingsplicht kan sterk verschillen tussen delen van de doelgroep*



**verwachte reductie per 5 jaar, totale opbrengst tot 2030 is waarschijnlijk hoger*
***ingeschatte jaarlijkse kosten voor 4-jaarlijkse handhaving (€ prijspeil 2023)*

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van KGG aan om verantwoordelijkheid te nemen voor een doeltreffende en doelmatige aanpak van de energiebesparingsplicht.

1. Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.
2. Maak het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatie-plicht te voldoen.

3. Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.
4. Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak daarom tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.

Verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben reeds geconcludeerd dat delen van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH- stelsel) aan verbetering toe zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van IenW. Het is, voor het bereiken van beleidsresultaten van de energiebesparingsplicht, zaak om als minister van KGG ook verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van het VTH-stelsel, op het gebied van de energiebesparingsplicht.

5. Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht, en over de verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd.

Energiebesparing: een keten van Rijk en naar gemeenten en provincies
Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen in hun gebied. Het is belangrijk dat zowel Rijk, als decentrale, autonome overheden samen de energiebesparingsdoelen realiseren.

We hebben bij dit onderzoek samengewerkt met de Vereniging van Rekenkamers (VvR). De VvR organiseerde bij 12 provincies en bij 111 gemeenten een onderzoek naar de manier waarop provincies en gemeenten toezicht houden op de energiebesparingsplicht in de periode 2019 tot en met 2023. De onderzoeken zijn los van elkaar – en met respect voor de verschillende rollen, mandaten en vertrouwelijkheden – uitgevoerd, maar de beelden die – centraal en decentraal – naar voren komen, liggen dicht bij elkaar.

Het onderzoek van de VvR laat onder andere zien dat:

a. het voor toezichthouders moeilijk is om de energiebesparingsplicht te controleren. Dat komt bijvoorbeeld omdat zij niet precies weten welke bedrijven en instellingen zij moeten controleren.
b. de helft van de onderzochte toezichthouders 5 tot meer dan 10 jaar nodig heeft om alle organisaties te controleren die onder de energiebesparingsplicht vallen, terwijl de minister wil dat dit iedere 4 jaar wordt gedaan.

2. Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

Het kabinet wil het energiegebruik in Nederland terugdringen om de schadelijke gevolgen van fossiele energie voor het klimaat te beperken en vanwege bindende Europese doelen voor energiebesparing. De energiebesparingsplicht, ingesteld in 1993, is voor het kabinet het belangrijkste instrument om bedrijven en instellingen – zoals scholen, sportverenigingen en kerken – energie te laten besparen (EZK, 2022a). In het verleden hebben wij de energiebesparingsplicht, en het bredere beleid voor energiebesparing, meermaals onderzocht.

In 2011 publiceerden wij een rapport over energiebeleid, waaronder de energiebesparingsplicht, in de periode 1993-2008 (Algemene Rekenkamer, 2011). Een van de onderzoeksuitkomsten is dat de gemeenten en provincies weinig prioriteit gaven aan de handhaving van de plicht. Het energiebesparende effect van de energiebesparingsplicht zou beperkt zijn geweest. Ook waren de kosten en baten van handhaving van de plicht onbekend. Wij hebben de minister dan ook aanbevolen om te zorgen voor meer inzicht in de kosten en baten van de handhaving. Ook was het onze aanbeveling aan de minister de wet te bezien op de verhouding tussen de kosten en de effecten van de energiebesparingsplicht en de Tweede Kamer over de uitkomsten hiervan te informeren (Algemene Rekenkamer, 2011).

Ook deden wij onderzoek naar de mate waarin de minister inzicht had in de effecten van energiebesparing. In 2015 constateerden wij dat de minister van Economische Zaken (EZ) goede monitoring nodig heeft om het energiebesparingsbeleid tussentijds te kunnen bijsturen (Algemene Rekenkamer, 2015). In ons *Rapport bij het*

Jaarverslag van het Ministerie van EZK 2020, over aanvullende maatregelen klimaat en energiedoelstellingen (Algemene Rekenkamer, 2021), concludeerden wij dat de minister van EZK sinds 2015 de slagingskans van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 structureel heeft overschat. En in ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van EZK 2022* stelden wij dat de minister onvoldoende informatie had om te beoordelen of er genoeg energie bespaard werd om de Europese energie-besparingsdoelen te halen. De energiebesparingsplicht is een van de instrumenten waarmee Nederland probeert te voldoen aan deze Europese verplichting. Wij bevalen de minister toen aan snelheid te maken met het opzetten van een monitorings-systeem waarmee zij het resultaat kan volgen van het beleid voor de Europese energiebesparingsverplichting (Algemene Rekenkamer, 2023b).

De afgelopen jaren waren er steeds meer aanwijzingen dat naleving van de energie-besparingsplicht beperkt werd gecontroleerd en dat bedrijven de plicht slecht naleefden. De Tweede Kamer wenste meer toezicht en de opeenvolgende verantwoordelijke ministers maakten hier extra geld voor vrij. Het was echter nog steeds de vraag in hoeverre de minister bevorderde dat de doelen van de energie-besparingsplicht werden behaald. Ook was niet bekend hoeveel controles werden uitgevoerd en hoe dit zich verhield tot de ambities van de minister qua controle op de naleving van de energiebesparingsplicht. Ook was onbekend hoeveel bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht, wat het effect van de energie-besparingsplicht is en wat het toezicht op naleving van deze plicht kost. Op die vragen geeft dit rapport antwoord.

Dit onderzoek is onderdeel van het '*programma Energietransitie*', van de Algemene Rekenkamer. In dit programma onderzoeken we de investeringen in, en de ombouw naar, een energievoorziening op basis van duurzame energiebronnen en de daarvoor benodigde installaties en infrastructuur. We gaan daarbij na hoe ministers de duurzame energievoorziening in praktijk brengen of willen brengen en hoe ze de inzet van publiek geld bij die investeringen onderbouwen. Daarbij geven we een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en de inzet van publiek geld.

2.2 Opzet van het onderzoek

Wij hebben onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers de naleving van de energiebesparingsplicht bevorderden zodat de ambities werden behaald. Ons onderzoek gaat over de periode 2008-2023.

Voor dit onderzoek hebben wij een documentstudie uitgevoerd van openbare informatie en stukken van de ministeries van KGG (voorheen EZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) (voorheen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook hebben wij medewerkers van die ministeries geïnterviewd. Wij hebben met 8 brancheorganisaties gesproken – VNW-NCW/MBK-Nederland, FME, FNLI, VNCI, VO-raad/PO-raad, INRetail, Koninklijke Horeca Nederland, Bovag – die de belangen behartigen van bedrijven en instellingen die met de energiebesparingsplicht te maken hebben. Daarnaast hebben we publicaties bestudeerd van onderzoeks- en planbureaus, zoals Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Tevens hebben wij gesproken met medewerkers van handhavingsdiensten en brancheorganisaties van de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt. Meer informatie hierover staat in bijlage 3.

Het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht valt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van medeoverheden (provincies en gemeenten). Om het gehele traject van doel en resultaat van Rijksbeleid naar uitvoering en handhaving ervan door provincies en gemeenten te overzien, hebben wij samengewerkt met de VvR. Via de VvR zijn decentrale rekenkamers bij 123 medeoverheden (de 12 provincies en 111 gemeenten) nagegaan hoe, en in hoeverre, de medeoverheden het toezicht op de energiebesparingsplicht uitgevoerd hebben in de periode 2019-2023. Gelijktijdig met dit rapport publiceert de VvR een rapport met de resultaten van deze onderzoeken bij de provincies en gemeenten.

Het ministerie van KGG beschikt niet over de informatie om de doelmatigheid van de energiebesparingsplicht te kunnen vaststellen. Hiervoor is inzicht nodig in de kosten van het toezicht op naleving van de plicht, en in de baten als het gaat om de bereikte energiebesparing. Deze informatie heeft de minister niet. Mede daarom hebben wij ons onderzoek moeten beperken tot de doeltreffendheid van de energiebesparings-plicht. Ook werden wij hierbij geconfronteerd met het feit dat de minister beperkte informatie heeft. De minister weet niet hoeveel en welke bedrijven onder de plicht vallen, weet voor een groot deel van de onderzochte periode niet in hoeverre de plicht wordt nageleefd, heeft geen informatie over de hoeveelheid controles die vóór 2023 zijn uitgevoerd en weet niet hoeveel geld nodig is om zoveel controles uit te voeren als zij wil.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van het beperkte materiaal en extrapolaties daarvan, én informatie uit het VvR-onderzoek inzicht proberen te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht. Het doel van de plicht is: met minder energie evenveel produceren (*outcome*). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van PBL en TNO. Om de *outcome* te bereiken moeten bedrijven voldoen aan de plicht (*output*) en om dit te garanderen houden onder meer omgevingsdiensten toezicht op naleving van de energie-besparingsplicht (*throughput*). Op basis van ons onderzoek naar de *throughput* en *output* hebben wij vastgesteld in hoeverre de minister heeft bevorderd dat de *outcome* (energiebesparing) is behaald. Ook zijn we nagegaan in hoeverre de verwachte kostenefficiëntie van het toezicht op naleving van de plicht realistisch is. Dat is belangrijk voor het parlement en het kabinet om te kunnen beoordelen of het nuttig is meer publiek geld vrij te maken voor dit instrument.

2.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we de energiebesparingsplicht en de veranderingen die opeenvolgende ministers tussen 2008 en 2023 doorvoerden. In hoofdstuk 4 gaan wij in op vraag in welke mate de energiebesparingsplicht heeft geleid tot minder energieverbruik. In hoofdstuk 5 laten wij zien wat de minister verwacht als het gaat om naleving van de plicht en wat hiervan in de praktijk terechtkomt. In hoofdstuk 6 bespreken wij het toezicht op de energiebesparingsplicht, de verwachtingen hierover van de minister en de resultaten. In hoofdstuk 7 gaan we in op de verwachte kosten-efficiëntie van het toezicht op de plicht. In hoofdstuk 8 presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen. We sluiten in hoofdstuk 9 af met de reactie van de minister op ons onderzoek en ons nawoord.

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek lag de verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht bij de minister voor Klimaat en Energie en het ministerie van EZK. Dit werd in het kabinet-Schoof belegd bij de minister van KGG en het ministerie van KGG. Tijdens het schrijven van dit rapport was de oprichting van het nieuwe ministerie van KGG nog niet voltooid. De werkzaamheden voor het ministerie van KGG werden op dat moment uitgevoerd door het ambtelijk apparaat van het ministerie van EZ (KGG, 2024). In dit rapport spreken wij de minister en het ministerie aan die op het moment van publicatie formeel verantwoordelijk zijn voor de energiebesparingsplicht.

3.
De energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht is voor het kabinet het belangrijkste instrument om energiebesparing bij bedrijven en instellingen te stimuleren (EZK, 2022a). Als die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m^3 aardgasequivalent aan energie gebruiken, zijn ze verplicht elke energiebesparende maatregel door te voeren die zich in 5 jaar terugverdient.

Gemeenten en provincies, maar ook de minister van Economische Zaken (EZ) en de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu (OVM) zijn verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat de minister van KGG in de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een effectieve samenwerking met deze partijen en de medewerking van medeoverheden.
De minister van KGG kan weliswaar niet direct sturen op het toezicht maar blijft wel verantwoordelijk voor de *outcome* van haar beleid. In de afgelopen 16 jaar hebben de opeenvolgende ministers geprobeerd bij te sturen door de energiebesparingsplicht aan te scherpen, met decentrale overheden in gesprek te gaan en gemeentelijke en provinciale toezichthouders direct te bekostigen.

Veel van de ingrepen van de minister om de energiebesparingsplicht te versterken zijn vooraf niet onderbouwd. Ook heeft de minister geen, of slechts beperkte informatie over de uitgaven voor en resultaten van het beleid. Achteraf kan het effect van de plicht dus niet worden vastgesteld.

3.1 Opzet van de energiebesparingsplicht

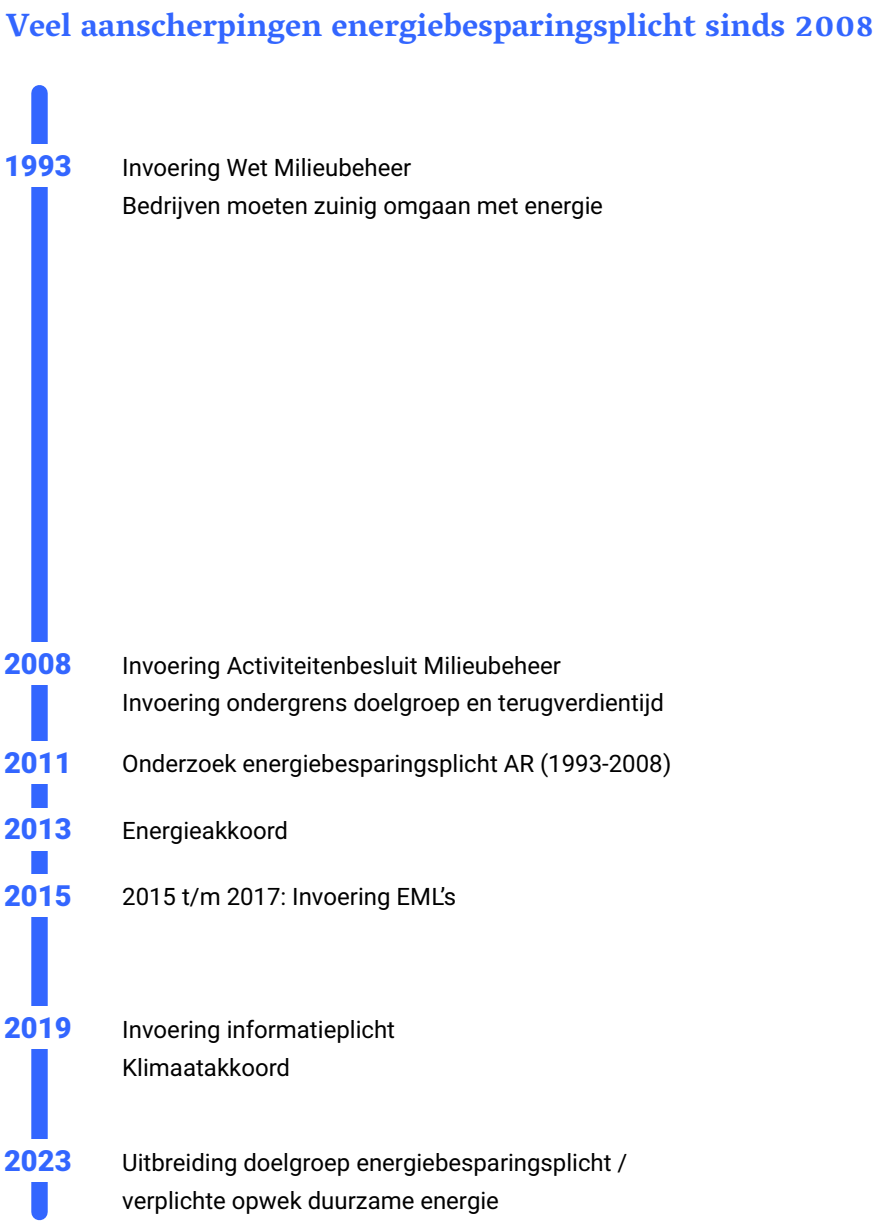
In 1993 is de Wet milieubeheer ingevoerd, die regels stelt voor bedrijven op het gebied van milieu. Onderdeel hiervan was de plicht voor bedrijven om energie te besparen. Bij invoering van de wet werd beoogd dat bedrijven zuinig moesten omgaan met energie, maar hieraan werden geen nadere eisen gesteld. Eind jaren '90 is voor verschillende branches, via separate Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), nader gedefinieerd vanaf welk energiegebruik bedrijven onder de energie-besparingsplicht vallen én is vastgelegd dat zij alle maatregelen moesten nemen die rendabel waren.

In 2008 zijn de AMvB's verenigd in het *Activiteitenbesluit milieubeheer*. De energie-besparingsplicht is hierin verder uitgewerkt. Het doel van de energiebesparingsplicht is vanaf dat moment dat bedrijven of instellingen hetzelfde produceren, met minder energieverbruik. Met andere woorden: zij moeten de energie-efficiëntie van hun productie verbeteren. Bedrijven die minstens 25.000 m^3 aardgasequivalent en/of minstens 50.000 kWh elektriciteit gebruiken, zijn verplicht alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich binnen 5 jaar of minder terugverdienen. Dit kan zowel een bakker zijn, als een supermarkt als een grote energievretende fabriek.

De energiebesparingsplicht is na 2008 op 3 momenten aangescherpt, hier gaan wij nader op in, in § 3.2. Wij tonen de hoofdlijnen in figuur 5.

- In 2015 zijn de Erkende Maatregelenlijsten (EML's) ingevoerd. Hierin zijn besparingsmaatregelen opgenomen die een terugverdientijd hebben van 5 jaar of minder. Bedrijven die onder de plicht vallen, zijn verplicht deze maatregelen uit te voeren.
- In 2019 is de informatieplicht ingevoerd. Bedrijven die onder de energie-besparingsplicht vallen, moeten het bevoegd gezag informeren over de mate waarin zij voldoen aan de energiebesparingsplicht.
- De derde aanscherping is ingevoerd op 1 juli 2023. Vanaf die datum is niet alleen energiebesparing, maar ook energieopwekking verplicht voor bedrijven, bijvoorbeeld door plaatsing van zonnepanelen. Daarnaast moeten ook bedrijven die eerder waren uitgesloten, zich sinds die tijd aan de energiebesparingsplicht houden.

Figuur 5 *Beleidsmatige ontwikkeling van de energiebesparingsplicht*



Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In deze wet is de energiebesparingsplicht verder uitgewerkt. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande situatie is dat er in aparte besluiten regels worden gesteld voor bedrijfsprocessen (*Besluit activiteiten leefomgeving* (Bal)) en voor gebouwen (*Besluit bouwwerken leefomgeving* (Bbl)). Tevens heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een rol bij de energiebesparingsplicht, omdat hij het Bbl vaststelt. Of dit verder gevolgen heeft voor naleving van en toezicht op de energie-besparingsplicht is nog onbekend.

De energiebesparingsplicht geldt niet in Caribisch Nederland

De energiebesparingsplicht geldt niet in het Caribische deel van Nederland. Na de opheffing van de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) onderdeel geworden van Nederland. Op deze eilanden is onder andere de wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer BES ingevoerd. In die wet wordt expliciet gesteld dat niet gekozen is voor invoering van de complete Wet milieubeheer, omdat die te uitgebreid en te complex – maar tegelijk niet omvangrijk genoeg – werd bevonden voor de BES-eilanden (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).

3.1.1 Verantwoordelijkheid verschuift tussen ministers

Sinds 2008 is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht 5 keer verschoven binnen het kabinet. In tabel 1 geven we weer in welke periode welke minister of staatssecretaris verantwoordelijk was voor de energiebesparingsplicht. De minister van KGG is in het kabinet-Schoof verantwoordelijk voor het energiebeleid en daarmee voor de energiebesparingsplicht. De minister van KGG is ook verantwoordelijk voor het Bal, maar voor het Bbl is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verantwoordelijk.

Tabel 1 *De ministeriële verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht verschoof 4 keer tussen 2008 en 2024*

Kabinet	Jaar	Minister of staatssecretaris
Balkenende IV	2008-2010	van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Rutte I	2010-2012	van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Rutte II	2012-2017	van Infrastructuur en Milieu (IenM)
Rutte III	2017-2021	van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Rutte IV	2021-2024	voor Klimaat en Energie (KenE)
Schoof	vanaf 2024	van Klimaat en Groene Groei (KGG)

De wisseling van verantwoordelijkheden geeft het Ministerie van KGG als één van de redenen waarom er weinig tot geen informatie beschikbaar is over de kosten en effecten van de energiebesparingsplicht. Het ministerie van IenW stelt dat het bij de overdracht van het thema ‘klimaat’ aan het ministerie van EZK ook het personeel, de bekostiging en de informatie over de energiebesparingsplicht heeft overgedragen. Maar het ministerie van EZK geeft aan dat het niet bekend is met die overdracht en geen zicht heeft op uitgaven en resultaten van de energiebesparingsplicht vóór 2018.

De beperkte beschikbaarheid van informatie heeft de Algemene Rekenkamer belemmerd in het onderzoek. Daarom hebben wij ons onderzoek moeten beperken tot de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht en hebben wij de doelmatigheid van de plicht niet kunnen vaststellen.

In 2024 is het ministerie van KGG opgericht. Of de oprichting van dit nieuwe ministerie betekent dat er opnieuw informatie wordt overgedragen, en wat er met de relevante informatie gebeurt, was bij het sluiten van dit onderzoek nog niet bekend.

3.1.2 Minister heeft beperkt inzicht in doelgroep

De doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, was tot 1 januari 2024 vastgelegd in het *Activiteitenbesluit* van de Wet milieubeheer. Dit besluit was van toepassing op *inrichtingen* die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m^3 aardgasequivalent gebruiken. Ook als een bedrijf groene energie gebruikt, valt het onder de verplichting. Bedrijven die volledig zelfvoorzienend zijn, vallen sinds 1 juli 2023 niet meer onder de energiebesparingsplicht.

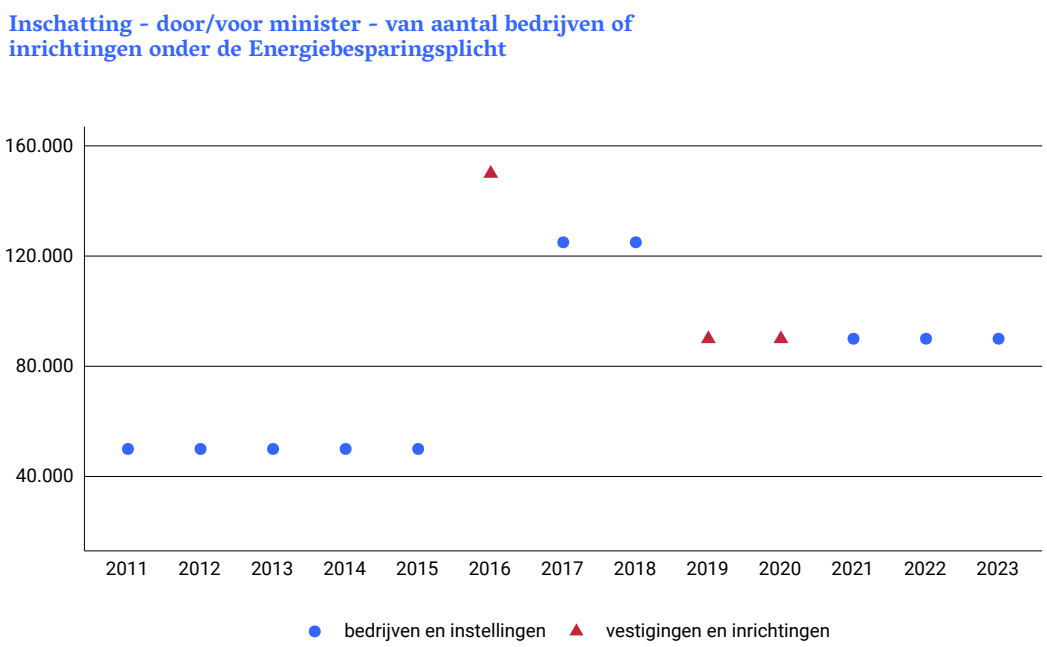
Het woord ‘inrichtingen’ verwijst naar een bredere doelgroep dan alleen bedrijven. De Wet milieubeheer was van toepassing op locaties waar activiteiten plaatsvinden die als bedrijfsmatig gezien kunnen worden. Dit heeft vaak betrekking op bedrijven, maar ook instellingen, verenigingen en publieke voorzieningen kunnen er onder vallen. De regels gelden dus ook voor ziekenhuizen, scholen, kerken, sportverenigingen en overheidsgebouwen. De regels gelden daarbij apart voor elke inrichting van een bedrijf of instelling. Een bedrijf kan meerdere vestigingen of inrichtingen hebben. Het kan dus zijn dat de ene bedrijfsvestiging wel onder de energiebesparingsplicht valt, maar een andere niet. Dat hangt af van het energiegebruik. Het is dus niet op voorhand te zeggen welk soort bedrijf wel of niet onder de plicht valt.

Met de invoering van de Omgevingswet is het begrip ‘inrichting’ komen te vervallen. De regels zijn immers verdeeld naar milieubelastende activiteiten of processen (Bal) en regels voor utiliteitsgebouwen (Bbl). Dit zou voor bedrijven betekenen dat sommige maatregelen overlappen en zodoende maar één keer genomen hoeven te worden.

Hoewel de energiebesparingsplicht al sinds 2008 in de huidige vorm bestaat, had de minister lange tijd geen of slechts beperkt idee van het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht viel. Er zijn hiervan door de jaren heen wel verschillende schattingen gemaakt voor of door de minister. Deze laten we zien in figuur 6.

Tot 2011 zijn er geen gegevens waaruit blijkt dat de minister inzicht had in de omvang van de doelgroep. In de periode 2011-2020 lopen de schattingen hierover uiteen van 50.000 tot 150.000.

Figuur 6 *Inschattingen van het aantal bedrijven en inrichtingen dat valt onder de energiebesparingsplicht variëren sterk in onderzochte periode*[2]



Bron: CE Delft/ECN/DCMR (2011), Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer, blz. 25; M. Zuidema, R. van Zwet, J. Sipma (2016). Onderzoek naar middel/grootverbruikers van energie, Gebouwen die onder de Wet Milieubeheer vallen. Via PBL (2017) NEV 2017, blz. 159; ECN (2016) Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord, blz. 29, 39; PBL (2018) Nationale Energie Verkenning 2017; Vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 30 196, nr. 688. Eerste resultaten informatieplicht energiebesparing; Vergaderjaar 2020–2021 , Kamerstuk 30 196, nr. 738, Brief Verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht; CSB (2019), Aantal adressen niet-woningen naar energielevering 2018; Vergaderjaar 2020–2021 , Kamerstuk 30 196, nr. 738, Brief Verbreding en verbetering van de energiebesparingsplicht; Nota van toelichting bij Ontwerpbesluit tot wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving vanwege actualisatie energiebesparingsplicht, blz. 9; CBS Statline, Aardgas- en elektriciteitslevering aan bedrijven; verbruiksklasse, SBI 2008; CBS (2023), Energielevering bedrijven naar verbruiksklasse, 2021-2022*.

Ook had de minister, sinds 2008, geen informatie over het energieverbruik van de doelgroep. Dat veranderde in 2018 toen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de opdracht gaf hiervan een overzicht op te stellen. Dit was de facto een verlate nulmeting van het energiegebruik. Uit dat overzicht blijkt dat circa 90.000 bedrijven onder de plicht vielen, tot de doelgroep in 2023 werd uitgebreid. Inzicht in het energieverbruik van de doelgroep is belangrijk, omdat het effect heeft op het energiebesparingspotentieel. Als dat verbruik hoog is, valt er in absolute zin meer te besparen dan als het verbruik laag is (ECN, 2016).

Een bedrijf of instelling valt onder de energiebesparingsplicht als het energieverbruik boven een bepaalde grens uitkomt (dat is de drempelwaarde of energiegrens). In de drempelwaarde zit een ingebouwd verschil tussen de drempel voor gasverbruik en de drempel voor elektriciteitsverbruik. Deze zijn namelijk niet gelijk als ze worden omgerekend naar energie-inhoud. Energie-inhoud is een waarde om een bepaalde hoeveelheid elektriciteit (uitgedrukt in kWh) met aardgas (uitgedrukt in kWh m^3) te vergelijken. De hoeveelheid energie wordt aangegeven in megajoule (MJ).

Aardgasgebruikers bevoordeeld?

Aardgas heeft een ongeveer 10 maal zo hoge energie-inhoud als elektrische energie, uitgedrukt in MJ. De energie-inhoud van 1 kWh elektrische energie is 3,6 MJ, voor 1 m^3 aardgas is dat ongeveer 35,17 MJ. Een bedrijf mag tót 180.000 MJ (50.000 kWh x 3,6 MJ) aan elektrische energie óf 879.250 MJ (25.000 m^3 x 35,17 MJ) aan energie uit aardgas gebruiken voordat het onder de energiebesparingsplicht valt.

De verschillende drempels zorgen ervoor dat sommige bedrijven meer energie kunnen gebruiken dan andere bedrijven voordat zij onder de plicht vallen. Het is ook mogelijk dat bedrijven die eerst niet onder de energiebesparingsplicht vielen, omdat hun gasgebruik lager was dan de drempelwaarde, wel onder de plicht vallen als ze uit oogpunt van duurzaamheid voor hun bedrijfsproces juist geen gas meer gebruiken, maar elektriciteit. Ze verbruiken dan misschien evenveel energie, maar komen boven de drempelwaarde voor elektriciteits-verbruik uit.

De drempelwaarden voor elektriciteit en gas zijn niet alleen ongelijk, zij zijn ook willekeurig. De minister heeft ze namelijk niet onderbouwd. Voor zover bekend zijn de drempels het eerst ingevoerd in de AMvB's, waarmee in de jaren 90 van de vorige eeuw eisen werden gesteld aan energie-efficiëntie bij bedrijven. Maar in die AMvB's wordt niet aangeven waarom voor deze begrenzing gekozen is. In de circulaire '*Energie in de milieuvergunning*' (VROM en EZK, 1999) zijn de drempelwaarden overgenomen, waarna ze in 2008 in het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* belandden.

Zoals hiervoor gemeld, vallen bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m^3 aardgas(equivalent) gebruiken onder de energie-besparingsplicht. Tot 1 juli 2023 vielen echter 3 groepen bedrijven niet onder de energiebesparingsplicht, ook als zij meer energie gebruikten dan de drempelwaarden voor de energiebesparingsplicht (figuur 7):

- bedrijven die milieuvergunningplichtig zijn;
- glastuinbouwbedrijven die meedoen aan het CO_2-vereveningssysteem;
- bedrijven die vallen onder het Europese handelssysteem voor CO_2-emissies (*EU Emissions Trading System*, EU ETS).

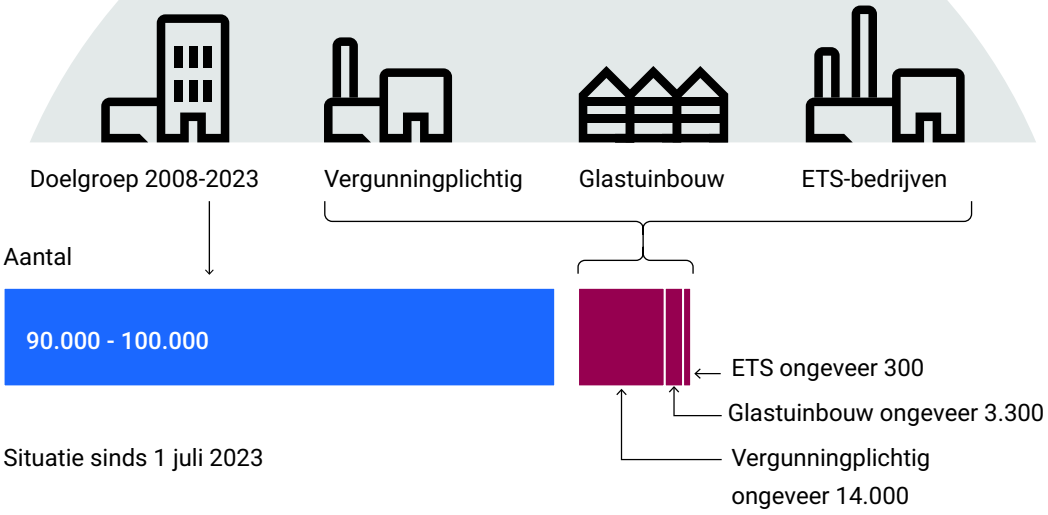
Sinds 1 juli 2023 vallen deze bedrijven wel onder de plicht. In § 3.2.1 gaan wij hier verder op in.

Daarnaast was er een groep bedrijven die wel onder de plicht viel, maar die in de praktijk niet gecontroleerd werd. De rijksoverheid sloot vanaf 1992 convenanten af met bedrijven die op vrijwillige basis afspraken maakten over energiebesparing (Meerjarenafspraken Energie-efficiënte of MJA en MEE). Bedrijven die deelnamen aan deze convenanten hoefden niet te voldoen aan de informatieplicht. Zij werden in de praktijk ook niet gecontroleerd op naleving van de energiebesparingsplicht, omdat de minister ervanuit ging dat als bedrijven zich aan het convenant hielden, zij ook aan de energiebesparingsplicht voldeden. Deze situatie eindigde in 2020.

Figuur 7 *Sinds 2023 is de doelgroep van de energiebesparingsplicht sterk veranderd*

Omvang van de doelgroepen

In juli 2023 is de oorspronkelijke doelgroep van de energiebesparingsplicht (2008-2023) uitgebreid met vergunningplichtige bedrijven, glastuinbouw- en ETS-bedrijven.



3.1.3 Minister kan niet direct sturen op toezicht

De minister van KGG is verantwoordelijk voor de wettelijke kaders van de energiebesparingsplicht. Het toezicht op de naleving van deze plicht is een taak van gemeentes en provincies en in mindere mate van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Die zijn verantwoordelijk voor de milieutaken, de vergunningverlening en voor toezicht en handhaving (VTH) op lokaal niveau. De energiebesparingsplicht is hier onderdeel van. De staatssecretaris van IenW is stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel. De energiebesparingsplicht valt ook onder het VTH-stelsel. De minister van KGG blijft echter verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de energiebesparingsplicht en voor de resultaten van het door haar gevoerde beleid. Verwacht mag worden dat zij zorgt voor een effectieve afstemming met onder andere de staatssecretaris van IenW en de toezichthouders.

Toezicht en handhaving

De term 'toezicht' omvat alle activiteiten die toezichthouders uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om het verkrijgen van inzicht in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Of om het bezoeken van bedrijven om te controleren of zij zich aan de plicht houden. Ook het handhaven van de plicht, door bedrijven boeten op te leggen als zij niet aan de energiebesparingsplicht voldoen, valt onder de term toezicht.

Gemeentes en provincies kunnen milieutaken onder mandaat laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Omgevingsdiensten zijn opgezet op basis van 'gemeenschappelijke regelingen'. Provincies en gemeenten zijn daarmee opdrachtgevers van 'hun' omgevingsdienst. Sinds 1 juli 2023 moet toezicht op de energiebesparingsplicht worden ondergebracht bij een omgevingsdienst en mogen provincies en gemeentes deze taak niet meer zelf uitvoeren. Dit betekent echter niet dat zij verplicht zijn om budget beschikbaar te stellen voor het toezicht op de energiebesparingsplicht (IenW, 2023; TwynstraGudde en SPPS, 2021).

De uitbreiding van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht, met vergunningplichtige bedrijven, glastuinbouwbedrijven en ETS-bedrijven, per 1 juli 2023, zorgde voor nog een verandering in het toezicht: De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werd toezichthouder voor de energiebesparingsplicht voor Defensielocaties die vergunningplichtig zijn. Daarnaast ligt het bevoegd gezag voor mijnbouwwerken, zoals boorputten voor geothermie en aardgaswinning, bij de minister van EZK, dus ook de mijnbouwwerken die onder de energiebesparingsplicht vallen (Infomil, zonder

datum). Het toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht wordt in dit geval uitgevoerd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SoDM).

Er zijn dus 4 instanties of ministers die de rol van bevoegd gezag hebben als het gaat om het toezicht op de energiebesparingsplicht. Maar het grootste deel van de bedrijven waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, valt onder het toezicht van gemeenten en provincies.

Defensie: 1 beleidsdoel, 3 handhavers?

Sinds op 1 januari 2024 de Omgevingswet van kracht werd, zijn voor sommige Defensieterreinen 2 toezichthouders voor de energiebesparingsplicht: de ILT voor de procesgebonden maatregelen, en de omgevingsdiensten voor de gebouwgebonden maatregelen.

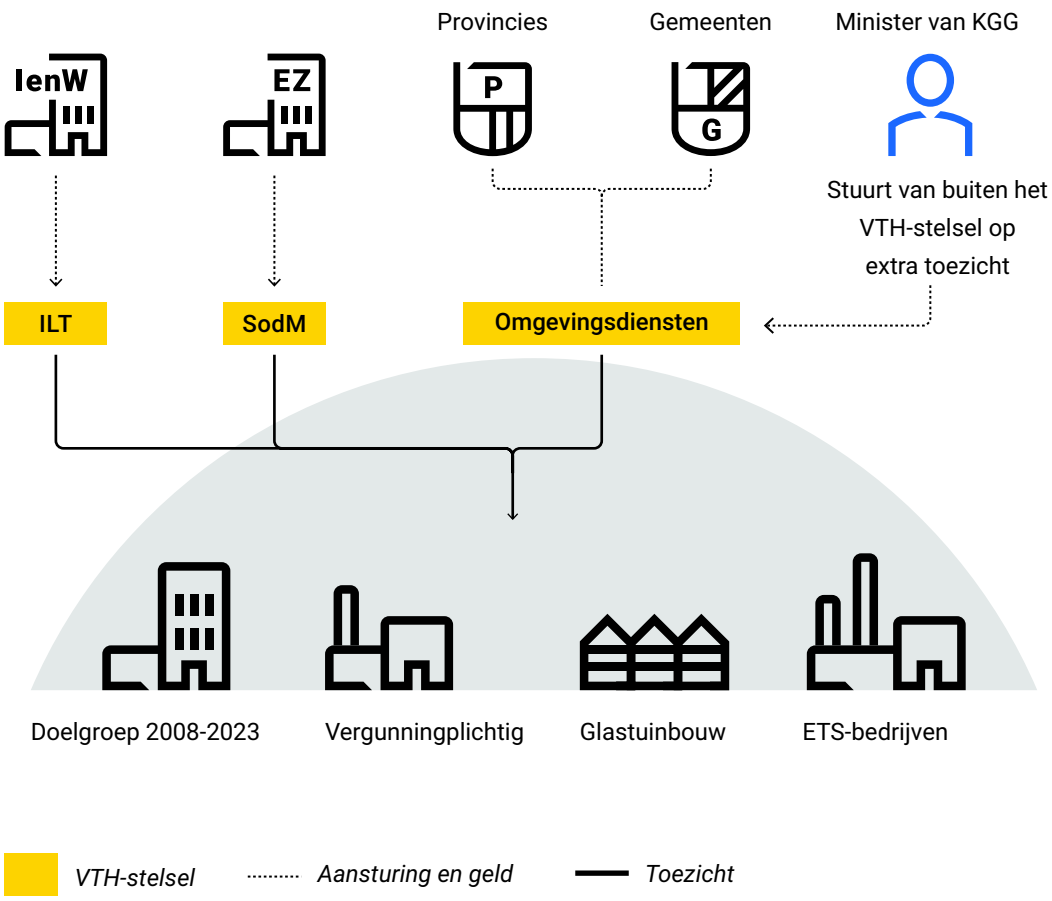
Daarnaast geldt voor een deel van de Defensiegebouwen ook de Energielabel C-plicht (zie § 5.3.3). Meestal controleren gemeenten of aan de eisen wordt voldaan. In dat geval kunnen er 3 toezichthouders zijn voor energiegerelateerde regelgeving voor een Defensieterrein. Dit soort situaties, waarbij meerdere toezichthouders controleren op energiegerelateerde regelgeving, kunnen overigens ook ontstaan bij civiele gebouwen.

Gemeenten en provincies ontvangen geld van het Rijk voor hun VTH-taken, inclusief de energiebesparingsplicht. Dit budget, een onderdeel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds, mogen de decentrale overheden vrij besteden. Daarnaast is er geen regelgeving die stelt dat provincies en gemeenten toezicht moeten (laten) houden op de plicht en aan welke eisen dat toezicht moet voldoen. De minister van KGG kan dus niet sturen op het toezicht en heeft geen inzicht in de besteding van het geld dat hiervoor wordt vrijgemaakt. Figuur 8 laat dit schematisch zien.

De ILT ontvangt voor de uitvoering van zijn taken geld van de minister van IenW, en de SodM bekostigt zijn taak met een bijdrage van de minister van EZK. In de periode die wij hebben onderzocht, kregen deze organisaties geen specifieke opdracht of specifiek budget voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Ook hier heeft de minister van KGG geen inzicht in de besteding van geld voor toezicht op de energiebesparingsplicht.

Het ontbreken van deze informatie maakt het moeilijk om vast te stellen wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht is.

Figuur 8 *De minister kan binnen het VTH-stelsel niet direct sturen op handhaving van de energiebesparingsplicht*



3.2 Bijsturing door ministers op toezicht

Het is, in elk geval sinds een publicatie van de VROM-inspectie uit 2010, en onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2011, bekend dat de energiebesparingsplicht beperkt wordt nageleefd en moeilijk te handhaven is (VROM-inspectie, 2010; BZK, 2011). De minister van KGG en haar voorgangers hebben er nauwelijks voor gekozen om de uitvoering van het toezicht op de energiebesparingsplicht aan te passen door er direct op te kunnen sturen. Opeenvolgende ministers in de periode 2008-2023 probeerden wel de naleving, handhaafbaarheid van en toezicht op de plicht te verbeteren. Dat deden zij op 3 manieren: door de energiebesparingsplicht aan te passen, door afspraken te maken met het bevoegd gezag over toezicht op de plicht, én door zelf geld uit te trekken voor extra toezicht op naleving van de regels.

3.2.1 Aanpassing energiebesparingsplicht met Erkende Maatregelenlijsten, informatieplicht en uitbreiding doelgroep

Invoering van Erkende Maatregelenlijsten (2015)

In het *Energieakkoord* (2013) is afgesproken dat het Rijk zou werken aan het wettelijk verankeren van een lijst met maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienden (SER, 2013). Dit zijn bijvoorbeeld het vervangen van gloeilampen en TL-verlichting door LED-verlichting, maar ook het vervangen van inefficiënte motoren door nieuwe modellen of het beter isoleren van het gebouw. De maatregelen zijn uitgewerkt in Erkende Maatregelenlijsten (EML's). De EML's liggen voor 4 jaar vast, gebaseerd op de voorspelling van de energieprijs ten tijde van het opstellen van de lijst.

De minister beoogde met de EML's het toezicht op de energiebesparingsplicht eenvoudiger te maken. Via de EML kon het bevoegd gezag controleren op naleving van die maatregelen die geacht werden binnen 5 jaar te worden terugverdiend. De EML's geven de doelgroep voor de energiebesparingsplicht ook handvatten om te voldoen aan de plicht. Bovendien verwachtte men dat de lijsten zouden zorgen voor minder discussies over de energiebesparende maatregelen die bedrijven konden of moesten nemen (Wijzigingsbesluit activiteitenbesluit milieubeheer).

De EML's worden 1 keer per 4 jaar worden opgesteld. Daarom staan de allernieuwste besparingstechnieken niet altijd meteen op de lijst. Daarnaast is een EML gebaseerd op voorspellingen van de energieprijs op het moment dat de lijst wordt opgesteld. Het is mogelijk dat die prijs zich anders ontwikkelt dan is voorzien op het moment van publicatie van de EML. Daardoor kan het zijn dat een maatregel zich in de praktijk niet binnen 5 jaar terugverdient. Of dat er juist meer maatregelen zijn die niet op de EML staan, maar die zich wel in 5 jaar terugverdienen.

De minister van IenM financierde en bewerkstelligde de wettelijke verankering en het onderhoud van de eerste EML's. in de periode 2016-2017, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht in die tijd (IenM, 2015). De minister van EZK, en later de minister voor KenE, heeft deze taak overgenomen. Ook hier geldt volgens het ministerie van EZK, dat bij de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de energiebesparingsplicht, rond 2018, kennis verloren zou zijn gegaan, zoals de onderbouwing van de eerste EML's. Dit zorgde ervoor dat in 2019 de EML's opnieuw moesten worden samengesteld.

Invoering van de informatieplicht (2019)

In 2019 heeft de minister de informatieplicht ingevoerd voor bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister wist tot die tijd niet welke bedrijven dit waren, en wat ze aan naleving deden. Toezichthouders wisten dit evenmin. De informatieplicht keerde de bewijslast om: bedrijven moeten zelf aan het bevoegd gezag doorgeven welke maatregelen zij concreet moeten treffen en welke maatregelen zij al genomen hebben.

Besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten eens in de 4 jaar via het eLoket van RVO rapporteren over welke energiebesparingsmaatregelen zij al hebben doorgevoerd. RVO maakt deze informatie vervolgens beschikbaar voor omgevingsdiensten. Die kunnen op basis van deze informatie het toezicht op de energiebesparingsplicht programmeren. Hierbij blijft wel een punt van aandacht dat niet precies bekend is hoeveel en welke bedrijven wel onder de energiebesparingsplicht vallen, maar geen melding maken onder de informatieplicht. Als een bedrijf dus geen informatie aanlevert via de informatieplicht, dan blijft het bedrijf nog steeds buiten het zicht van de minister en omgevingsdiensten. Op deze problematiek gaan we nader in, in § 6.3.2.

Uitbreiding doelgroep, invoering onderzoeksplicht, Erkende Maatregelenlijst glastuinbouw (2023)

Op 1 juli 2023 is de doelgroep voor de energiebesparingsplicht uitgebreid. Bedrijven die milieuvergunningplichtig zijn, de glastuinbouwsector en ETS-bedrijven vallen sinds die datum ook onder de plicht. Daar ontstaat een moeilijkheid: de Erkende Maatregelenlijst (EML) bevat generieke maatregelen die zich in 5 jaar terugverdienen, maar voor een deel van de nieuwe doelgroep geldt dat deze generieke maatregelen niet toepasbaar zijn, omdat dit bijvoorbeeld bedrijven met een haast uniek productieproces zijn. Daarom is een tweede ondergrens bepaald, voor bedrijven met een zeer hoog energieverbruik, vanaf 10 miljoen kWh of 170.000 m^3, is een onderzoeksplicht ingesteld. Deze bedrijven hoeven zich voor hun processen niet aan de EML te houden, maar ze moeten wel zelf onderzoeken welke maatregelen, die passend zijn voor hun bedrijf, zich binnen 5 jaar terugverdienen én ze moeten deze maatregelen ook in praktijk brengen. Voor gebouwen moeten deze bedrijven zich wel aan de EML houden. Toezichthouders hebben daarmee een extra taak, naast het toezien op het navolgen van de EMLs. De controle bij deze bedrijven betreft de kwaliteit van hun onderzoek en de inschatting of het bedrijf bepaalde maatregelen over het hoofd heeft gezien en vervolgens het toezicht op de uitvoering van die specifieke maatregelen

Voor de glastuinbouw is een eigen EML opgesteld in 2023. Dit is omdat er voor de glastuinbouw aparte regels zijn voor de energiebelasting en omdat deze sector eigen energie opwekt.

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.2.2 Bijsturing via afspraken met bevoegd gezag en handhavers

De minister heeft binnen het huidige stelsel geen mogelijkheid om direct te sturen op het toezicht op de energiebesparingsplicht. Opeenvolgende ministers hebben geprobeerd het bevoegd gezag ertoe aan te zetten meer aandacht te schenken aan dit onderwerp.

Dit gebeurde tussen 2008 en 2015 vooral door gemeenten en handhavers te informeren over de energiebesparingsplicht en het toezicht hierop (Tweede Kamer, 32 123 XI, nr. 14; KplusV, 2015). Daarnaast probeerden opeenvolgende ministers afspraken te maken met gemeenten over beter toezicht op de plicht (PBL, 2014). In het *Energieakkoord* werd *afgesproken* dat gemeenten en provincies “prioriteit [geven] aan handhaving van de energiebesparingsverplichting in de Wet milieubeheer” (SER, 2013). Nadere invulling van die afspraken was voorzien door aanvullende afspraken tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (SER, 2013). Dit zou volgens de Sociaal Economische Raad (SER), die als houder van het *Energieakkoord* optrad, hebben geleid tot prestatieafspraken tussen de minister en gemeenten (SER, 2015). Ook hierover ontbrak tijdens ons onderzoek informatie op het toenmalige ministerie van EZK.

Daarnaast probeerden opeenvolgende ministers het toezicht op de energie-besparingsplicht bij te sturen via toezichthouders, vooral de omgevingsdiensten. Dit gebeurde via *gesprekken* met toezichthouders en een nieuwe aanpak voor toezicht en handhaving, die ontwikkeld is samen met lokale overheden (KplusV, 2015). Bovendien zijn er in 2019 *eisen* voor het thema ‘energiebesparing en duurzaamheid’ toegevoegd aan de VTH-kwaliteitscriteria. Dit zijn de eisen voor vergunningverlening, handhaving en toezicht (Iplo, zonder datum). In 2022 besloot de minister samen met de koepelorganisatie van omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, om een landelijk coördinatieteam op te zetten met als doel ingewikkelde *casuïstiek te bespreken* en *advies* uit te brengen aan de omgevingsdiensten (EZK, 2022b). De minister heeft er in 2023 voor gekozen de energiebesparingsplicht toe te

voegen aan de taken die gemeenten en provincies moeten laten uitvoeren door omgevingsdiensten (het basistakenpakket) (EZK, 2022a).

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.2.3 Minister stuurt bij door het direct bekostigen van toezicht

Het bevoegd gezag, een minister, provincie of gemeente, kan zelf besluiten of het prioriteit geeft aan het toezicht op de energiebesparingsplicht en of het hier geld voor vrijmaakt. Opeenvolgende ministers vonden echter dat dit niet voldoende gebeurde. Sinds 2015 stelt de minister geld beschikbaar om extra toezicht op de plicht te laten uitvoeren door omgevingsdiensten.

Incidenteel extra geld voor toezicht op energiebesparingsplicht (2015-2017)

In de periode 2015-2017 heeft de minister van IenM incidenteel geld vrijgemaakt voor toezicht op de energiebesparingsplicht, als gevolg van afspraken uit het *Energieakkoord*. In totaal ging het om € 6 miljoen. De bedoeling was dat omgevingsdiensten van dit budget 20 extra energietoezichthouders zouden kunnen aannemen. Het ministerie van KGG heeft echter geen informatie waaruit blijkt of dit is gebeurt. Op basis van onderzoek van CE Delft naar de Erkende Maatregelenlijsten, valt af te leiden dat een deel van dit geld wel is besteed aan het aantrekken van extra energietoezichthouders (CE Delft, 2018).

VUE (2020-2023)

Vanwege het Urgenda-vonnis in 2020, voerde de minister van EZK de ‘ondersteuningsfaciliteit Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht’ (VUE) in. De VUE bedroeg € 19,5 miljoen en liep van 2020 tot en met 2023. Rijkswaterstaat (RWS) zette deze regeling op. Hiervoor selecteerde RWS externe aanbieders van diensten, die omgevingsdiensten konden ondersteunen bij het toezicht op de energiebesparingsplicht en het verkrijgen van rapportages van de informatieplicht. Omgevingsdiensten konden zelf een dienstenpakket samenstellen en laten uitvoeren door de externe aanbieders. De minister heeft informatie over de output van de uitgaven – het aantal controles - maar niet over de outcome hiervan – de mate waarin bedrijven zich aan de plicht houden en hoeveel energie hierdoor is bespaard. De minister maakt de gegevens die bekend zijn openbaar beschikbaar (Infomil, zonder datum).

SPUK THE (2022-2026)

De minister van EZK heeft in 2022 € 56 miljoen vrijgemaakt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht via de *Specifieke Uitkering Toezicht* en *Handhaving Energiebesparingsplicht* (SPUK THE). Met de SPUK kunnen de omgevingsdiensten extra capaciteit voor toezicht inzetten in de periode 2022-2026.

De minister van KGG heeft geen formele invloed op omgevingsdiensten. Provincies en gemeentes stellen als opdrachtgevers de planning vast van het toezicht door omgevingsdiensten. De minister kan geen rechtstreekse opdracht geven aan omgevingsdiensten. Met de SPUK THE wil de minister de omgevingsdiensten toch beïnvloedden, binnen de kaders van de wet. Omgevingsdiensten die een aanvraag indienen voor geld uit de SPUK THE, moeten deze aanvraag afstemmen met hun opdrachtgevers.

De SPUK THE mag van de minister niet de tot dan toe bestaande bekostiging van het toezicht op de energiebesparingsplicht vervangen. De SPUK THE moet dit toezicht aanvullen. Met andere woorden: de SPUK wordt alleen toegekend als de provincies en gemeenten het tot dan toe bestaande budget voor toezicht op de energiebesparingsplicht in stand houden. Als voorwaarde voor het verstrekken van de SPUK eist de minister dat omgevingsdiensten verantwoordingsinformatie aanleveren over de activiteiten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht die zij ook zonder de SPUK al zouden uitvoeren. Ook vereist de minister informatie over de gelden die omgevingsdiensten daarvoor ontvangen van gemeenten en provincies. Hiermee heeft de minister wel zicht op de resultaten van deze uitgaven.

Toekomstige bekostiging

Het kabinet-Rutte IV heeft afgesproken ook na 2026 geld vrij te maken voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Dit besluit is gecontinueerd onder het kabinet-Schoof. In de 1e suppletoire begroting 2024 van het ministerie van EZK is hiervoor structureel € 14,9 miljoen opgenomen. Hierin zijn ook budgetten voorzien voor ILT en SodM. Daarnaast is er uit het Klimaatfonds extra budget gereserveerd, dat onder andere bedoeld is voor de bekostiging van extra controles op de energiebesparingsplicht door ILT en SodM. In de financiële afspraken van het hoofdlijnenakkoord zijn deze uitgaven ongemoeid te laten (PVV e.a., 2024).

In hoeverre al deze ingrepen van de minister tot resultaat hebben geleid, bespreken wij in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

4. Energiereductie door energiebesparingsplicht

Omdat de energiebesparingsplicht het belangrijkste middel is om te zorgen voor minder energieverbruik bij bedrijven en instellingen, hebben de minister en het parlement hoge verwachtingen van het resultaat. Maar in de energiebesparingsplicht zijn geen doelstellingen of streefwaarden opgenomen voor het verminderen van het energieverbruik of de CO_2-uitstoot. Wel heeft de minister, of het kabinet, meermaals een ambitie, doelstelling, streefwaarde of prognose gecommuniceerd met het parlement.

In dit hoofdstuk gaan wij in op wat de minister van KGG aan het parlement heeft gemeld over de relatie tussen de energiebesparingsplicht en de te verwachten energiebesparing, en tot welke resultaten de plicht heeft geleid.

We laten zien dat de verwachtingen over energiebesparing onderbouwd zijn, maar ook dat de resultaten sinds 2008 waarschijnlijk niet zijn bereikt. Ook de verwachting van resultaten in 2030 die de minister nu heeft, is hoog en het is onzeker of deze wordt gehaald. Dit komt doordat de minister maar beperkte invloed heeft op de belangrijkste factoren die de opbrengst van de plicht beïnvloeden: de prijs van energie (§ 4.1), de naleving van de plicht (zie hoofdstuk 5) en het toezicht op de plicht (zie hoofdstuk 6).

4.1 Modellen voor bepaling energiereductie

Het doel van de energiebesparingsplicht is het energieverbruik verminderen, waarbij de economische productie gelijk blijft. Het is echter lastig om vast te stellen hoeveel energie *niet* is gebruikt. Daarom ramen TNO en PBL de energiereductie van alle

bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen (ECN, 1998). TNO en PBL werken hiervoor met modellen, die de werkelijkheid zoveel mogelijk benaderen: een model voor de energiebesparing in de dienstensector/utiliteitsbouw en een model voor de energiebesparing in de industrie. In de modellen wordt rekening gehouden met de mate waarin technische maatregelen waarschijnlijk worden gebruikt, de vloeroppervlakte van gebouwen, de mogelijke besparingen op energieverbruik door te voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook de (verwachte) energieprijs is van belang, die is immers leidend voor het besluit welke maatregelen op de Erkende Maatregelenlijst komen. Bij een hoge energieprijs verdienen veel technische maatregelen zich in 5 jaar terug, en biedt de energiebesparingsplicht dus veel besparingspotentieel.

TNO en PBL verklaren dat het voor hen lastig is vast te stellen wat het effect is van alleen de energiebesparingsplicht. Dat komt doordat het kabinet naast de plicht verschillende regels en subsidies inzet om bedrijven aan te zetten tot energie-besparing. Deze kunnen overlappen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de effecten van het verplichte energielabel C voor kantoren en die van de energiebesparingsplicht bij diensten. Die effecten zijn niet goed van elkaar te onderscheiden door de overlap.

Opbrengst van de energiebesparingsplicht?

De opbrengsten van de energiebesparingsplicht, inclusief de informatieplicht, zijn op 3 manieren uit te drukken.

1. **Besparingspotentieel**: dit is de maximale energiebesparing die onder de energiebesparingsplicht valt. Deze opbrengst is alleen haalbaar in een ideale situatie waarin de besparingsplicht 100% wordt nageleefd. Het ministerie van EZK legt de nadruk op het besparingspotentieel van de energiebesparingsplicht.
2. **Handhaafbaar potentieel**: hier gaat het om het deel van het besparings-potentieel dat via toezicht kan worden bespaard. Sommige technische ingrepen laten zich moeilijk controleren en handhaven. Het besparings-potentieel van die ingrepen is niet waar te maken via toezicht. Dit vermindert de te behalen besparing.
3. **Prognose van de bereikte besparing**: dit is een voorspelling van de opbrengst van de energiebesparingsplicht die realistisch gezien mag worden verwacht. De prognose gaat uit van het handhaafbaar potentieel, gecorrigeerd voor het toezicht en de navolging door bedrijven en overig beleid.

TNO en PBL geven aan dat bij de vroegste inschattingen vooral een potentieel-berekening werd gemaakt van wat maximaal onder de energiebesparingsplicht kon worden bereikt. Rond 2019 werd ook de uitvoering van het beleid, zoals de handhaving, in de schattingen meegenomen. Hiermee kwam de schatting dichter bij de 'realistische' verwachting van de opbrengsten. Alle stappen die de verantwoordelijke minister heeft gezet (de informatieplicht, de Erkende Maatregelenlijst, verduidelijking van de berekeningen voor de terugverdientijd, enzovoorts) zorgen voor betrouwbaarder inschattingen.

Om de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht te bepalen, kunnen we dus geen gebruik maken van de gemeten energiebesparing, maar moeten we uitgaan van de modellen voor energiebesparing.

4.2 Verwachtingen energiereductie in 2020 en 2030

Uit het *Energieakkoord* uit 2013 volgde een doelstelling voor de opbrengst van de energiebesparingsplicht (SER, 2013). Voor het hele akkoord was de doelstelling: een besparing van het energieverbruik met 100 Petajoule (PJ) in 2020, ten opzichte van 2013 (SER, 2013). Om de doelstelling van het *Energieakkoord* te halen, moest de energiebesparingsplicht hiervan ongeveer 30 PJ aan energiebesparing opleveren. Uit de doorrekening van het akkoord blijkt dat de energiebesparingsplicht 4 tot 36 PJ energiebesparing kon opleveren in 2020 (ECN, 2013a en 2013b). De opbrengst van de energiebesparingsplicht bleef tot en met 2020 van groot belang om de doelstelling van het *Energieakkoord* te behalen. Als werd ingeschat dat de doelstelling van het akkoord niet zou worden behaald, kwam dit bijna altijd door tegenvallende prognoses van de opbrengst van de energiebesparingsplicht. In die gevallen werd de plicht aangepast om toch de voor het akkoord benodigde energiebesparing te behalen.

In 2019, nog voor het aflopen van het *Energieakkoord*, sloot het kabinet met maatschappelijke partijen het *Klimaatakkoord*. De energiebesparingsplicht was onderdeel van dit akkoord. In de *Klimaat- en Energieverkenning* (KEV) 2020 wordt geschat dat de energiebesparingsplicht in 2030 ongeveer 17–24 PJ energiebesparing oplevert ten opzichte van 2020 (PBL, 2020).

1 Petajoule staat gelijk aan energieverbruik van tienduizenden huishoudens

De geschatte opbrengsten van de energiebesparingsplicht worden gerapporteerd in de energie-eenheid PJ. 1 PJ staat gelijk aan het jaarlijks energieverbruik van ongeveer 18.500 gemiddelde Nederlandse huishoudens. Hierbij gaan we uit van het energieverbruik uit 2021, dus vóór de grote prijsstijgingen van 2022.[3]

Ook bij de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met nieuwe doelgroepen (§ 3.2.1) werden de energiebesparende effecten van deze ingreep ingeschat. Het grootste effect lijkt weggelegd voor uitbreiding met de ETS-sector. In de periode 2021-2025 zou dit kunnen leiden tot een reductie van 1,95 Mton CO_2, net als in de periode 2026-2030 (Royal Haskoning, 2021). Onbekend is tot welke energiebesparing deze uitstootvermindering kan leiden. Echter, het uitbreiden van de plicht over niet-complexe vergunningplichtige bedrijven, in combinatie met het opnemen van CO_2-reducerende maatregelen in de Erkende Maatregelenlijsten, kon volgens schattingen uit 2021 maximaal 2 tot 6 PJ energiereductie opleveren in 2030 (PBL, 2021). Wat de mogelijke opbrengst is van het onder de energiebesparingsplicht brengen van de glastuinbouw en het geheel van vergunningplichtige bedrijven, is onbekend.

De minister deelt de door TNO en PBL geschatte opbrengsten voor 2020 en 2030 vaak zonder eigen analyse met het parlement. Of stelt dat naleving van de energiebesparingsplicht deze energiereductie kan opleveren. Hoewel de minister formeel geen doelstellingen heeft, wekt zij daarmee wel verwachtingen over de opbrengst van de besparingsplicht.

Vooral energiereductie door minder gasgebruik in de dienstensector

In de modellen voor en communicatie over de mogelijke energiereductie wordt niet alleen onderscheid gemaakt tussen de effecten bij industrie en de dienstensector, maar ook tussen energiereductie door minder gebruik van gas én van elektriciteit. Hierdoor is de verwachte energiebesparing in te delen in: dienstensector-gas, dienstensector-elektriciteit, industrie-gas, industrie-elektriciteit.

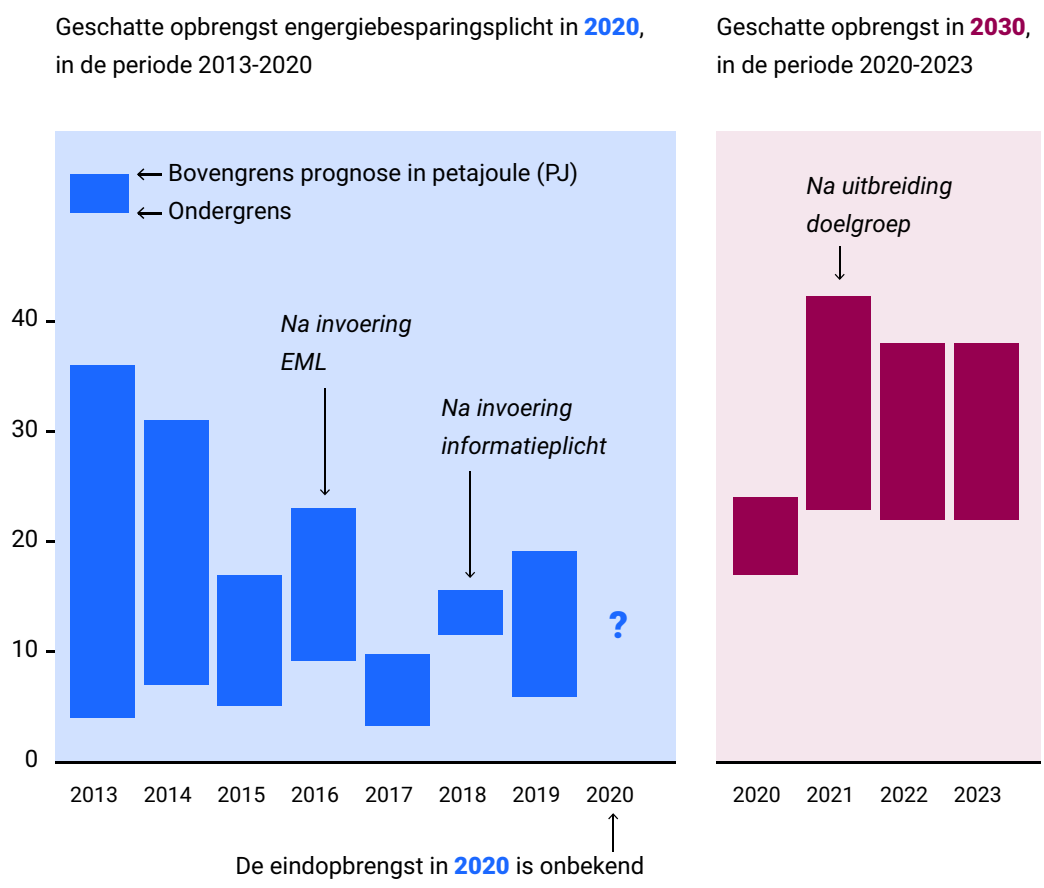
Tot de uitbreiding van de doelgroep voor de energiebesparingsplicht, in juli 2023, was de meeste energiebesparing steeds te verwachten bij de dienstensector, specifiek in het gasverbruik. Hier zou 55% tot 68% van de energiebesparing worden behaald, als gevolg van de energiebesparingsplicht.[4] In de dienstensector wordt gas vooral gebruikt voor verwarming van gebouwen. De verwachte energiebesparing tot juli 2023 zou dan ook vooral worden behaald door gebouwisolatie.

4.3 Bereikte energiereductie

4.3.1 Onbekend hoeveel energiebesparing in 2020 is behaald

De verwachting van de energiereductie door de energiebesparingsplicht is in de periode 2013-2023 bijna jaarlijks naar beneden bijgesteld. Met uitzondering van 2016 en 2018, toen de verwachte opbrengst naar boven werd bijgesteld door de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten en de informatieplicht. Maar in de jaren na 2016 werd de verwachte opbrengst toch weer naar beneden bijgesteld. Het is niet aannemelijk dat de aanscherpingen ervoor zorgden dat de energiebesparing die bij afsluiten van het *Energieakkoord* werd verwacht, ook werd behaald (figuur 9). Sterker nog: de minister weet niet welke energiebesparing uiteindelijk is behaald in 2020.

Figuur 9 *De geschatte opbrengsten van de energiebesparingsplicht vóór 2020 laten een dalende trend zien*[5]



Geschatte opbrengst in 2020 is onbekend

Door de jaren heen valt de verwachte opbrengst van de energiebesparingsplicht steeds lager uit. Na uitbreiding van de doelgroep in 2021 is weer een stijging te zien.

Bronnen: PBL (2014) Nationale Energieverkenning 2014, blz. 17, 69; Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, 32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020, Nr. 118, brief van de staatssecretaris van IenW betreft V*oortgangsrapportage Klimaatagenda*; ECN (2016) Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord, blz. 30-31, 39; PBL (2016) Nationale Energieverkenning 2016, blz. 83, 84; PBL (2017) NEV 2017, blz. 15, 94, 95; SER (2018) Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei 2018; PBL (2019) kortetermijnraming voor emissies en energie in 2020; PBL (2019) KEV 2019, blz. 112-113, 131; PBL, TNO (2020) KEV 2020, blz. 118.PBL (2020) KEV 2020; PBL (2021) KEV 2021; PBL (2022) KEV 2022; PBL (2023) KEV 2023.

4.3.2 Hogere verwachtingen voor 2030 door uitbreiding doelgroep en hoge energieprijs

De energiebesparingsplicht telt mee voor de klimaatdoelstellingen van 2030. Uit figuur 9 komt het beeld naar voren dat tussen 2020 en 2023 de opbrengst van de plicht in 2030 hoog wordt ingeschat. Maar deze cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Er is in 2020 en 2021 weliswaar sprake van een hogere verwachting van de besparing in 2030, maar dit komt doordat in 2021 al de uitbreiding van de energiebesparingsplicht is meegerekend. De doelgroep waarvoor het besparingspotentieel wordt berekend, is daarom groter dan tot dan toe het geval was. Ook is het effect meegenomen van het verplicht opwekken van duurzame energie, wat eerder geen onderdeel was van de energiebesparingsplicht. Tot slot zijn de effecten van de energielabel C-plicht voor kantoren niet te onderscheiden van het effect van de energiebesparingsplicht (PBL, 2023). In § 5.3.3 gaan we nader in op de energielabel C-plicht.

In de KEV 2023 wordt gesteld dat het besparingspotentieel voor 2030 hoger was dan dat voor 2022. Dit komt vooral door de actualisatie van de Erkende Maatregelenlijsten (PBL, 2023). Door de hoge energieprijs in 2023 vallen er relatief veel maatregelen onder de energiebesparingsplicht. Bij een relatief hoge energieprijs zal een energiebesparende techniek zich immers sneller terugverdienen dan bij een lage energieprijs. De totale geschatte besparing is niet gekwantificeerd. Daarom stellen wij die in figuur 9 gelijk met de inschatting uit 2022.

4.3.3 Besparingen bij ETS-sector onzeker

Ook de uitbreiding van de energiebesparingsplicht met nieuwe doelgroepen levert in 2030 misschien minder energiereductie op dan oorspronkelijk werd ingeschat.
Zo werd in 2021 verwacht dat uitbreiding van de doelgroep met de ETS-sector kon leiden tot een CO_2-uitstootvermindering van 1,95 Mton, in de periode 2021-2025 en 2026-2030. De belangrijkste randvoorwaarde voor deze geschatte opbrengst was dat de plicht per direct werd ingevoerd én gehandhaafd voor de ETS-sector (Royal Haskoning, 2021). Maar de minister heeft er uiteindelijk voor gekozen de ETS-sector

pas per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht te brengen. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de energiebesparing in 2030 lager is dan in 2021 werd ingeschat.

4.3.4 Achterblijvende energiebesparing heeft mogelijk gevolgen voor behalen Europese doelstellingen

Dat de energiebesparingsplicht mogelijk tot minder energiebesparing leidt dan vooraf ingeschat, kan ook gevolgen hebben voor het behalen van de Europese doelstellingen voor energiereductie die voor Nederland gelden. Binnen de Europese Unie zijn afspraken gemaakt over energiebesparing: de Europese Energie-efficiëntie richtlijn (European Energy-efficiency Directive (EED)).

Lidstaten kunnen deze energiebesparing bereiken door een systeem in te voeren van energiebesparingscertificaten, of via additioneel beleid. Dat betekent dat een land nationale maatregelen moet nemen die aanvullend zijn op Europees beleid om energie te besparen. De maatregelen moeten ook aanvullend zijn op ontwikkelingen die los van het nationale of Europese beleid toch al leiden tot energiebesparing. Nederland heeft gekozen voor de optie additioneel beleid. De energiebesparingsplicht is één van de nationale maatregelen waarmee Nederland wil aantonen te voldoen aan de verplichte Europese energiebesparingsdoelen (Algemene Rekenkamer, 2023b).

TNO gaf in 2022 en 2024 aan dat er meer beleid nodig is om de Europese energiebesparingsdoelen te halen en dat de minister geluk moet hebben bij zaken waar ze geen invloed op heeft, zoals de energieprijs en het weer (TNO, 2022a, 2022b, 2024). Als ook de effecten van de energiebesparingsplicht minder positief zijn dan verwacht, dan moet de verplichte vermindering van het energieverbruik worden bereikt met andere maatregelen zoals extra verplichtingen of subsidies.

Wij verwijzen in dit kader ook naar onze eerdere onderzoeken. Zo stelden wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van EZK 2020* (Algemene Rekenkamer, 2021), dat de minister van EZK het (mogelijk) niet halen van klimaat- en energietransitiedoelen voor 2020 sinds 2015 structureel heeft onderschat. In ons *Rapport bij het Jaarverslag van het ministerie van EZK 2022* stelden wij dat de minister niet goed kon monitoren wat het resultaat was van het additionele beleid waarmee Europese besparingsdoelen moeten worden behaald. Dit betrof ook de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2023b).

4.4 Oorzaken achterblijvende resultaten energiebesparing

Dat de energiebesparingsplicht mogelijk minder energiebesparing oplevert dan vooraf verwacht, komt vooral doordat de minister maar beperkt kan bijsturen op het toezicht op de energiebesparingsplicht. En dit heeft weer effect op de naleving van de plicht. Het komt ook doordat de minister weinig inzicht heeft in de resultaten van het toezicht op de naleving van de plicht.

De mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht, bepaalt of de verwachte energiebesparing ook daadwerkelijk wordt behaald. TNO en PBL houden hier in hun modellen ook rekening mee. Als weinig bedrijven zich aan de plicht houden, wordt ook de verwachte energiebesparing naar beneden bijgesteld (PBL, 2023). De naleving van de energiebesparingsplicht is in de afgelopen 15 jaar achtergebleven bij de verwachtingen. Maar hier had de minister nauwelijks zicht op. Daar gaan we in hoofdstuk 5 nader op in.

Toezicht lijkt nodig om naleving af te dwingen. Als er weinig wordt gecontroleerd en gehandhaafd op de energiebesparingsplicht, wordt ook de verwachte opbrengst naar beneden bijgesteld (ECN, 2017). Zoals we in hoofdstuk 3 schreven, kan de minister van KGG maar zeer beperkt sturen op toezicht op de energiebesparingsplicht door het bevoegd gezag, zoals gemeenten en de minister van IenW. Het bevoegd gezag is ook niet verplicht de minister van KGG te informeren over het aantal controles dat het uitvoert of laat uitvoeren op de energiebesparingsplicht. Om daar inzicht in te krijgen, moet de minister dus met het bevoegd gezag afspraken maken over informatie-uitwisseling. De minister had voor 2023 geen inzicht in het aantal controles en de uitkomsten hiervan, en maakte ook geen afspraken om dit inzicht wel te krijgen. Het kan zijn dat de afspraken over versterkte handhaving van de energiebesparingsplicht uit het *Energieakkoord* (2013) wel dit soort afspraken omvatten, en dat geldt ook voor de afspraken om elke 4 jaar alle bedrijven te controleren. Maar de ministeries van IenW en KGG hebben hier geen informatie over.

In 2022 heeft de minister voor KenE de SPUK THE opengesteld. Via dit instrument heeft de minister afspraken gemaakt over informatieaanlevering door omgevingsdiensten. Zij moeten de minister niet alleen informeren over controles op de energiebesparingsplicht die bekostigd worden met de SPUK, maar ook over controles die door provincies en gemeenten worden bekostigd.

De SPUK THE eindigt in 2026. Dan eindigt in principe ook de afspraak die ervoor zorgt dat de minister zicht heeft op de resultaten van de energiebesparingsplicht, doordat zij inzicht krijgt in het aantal controles van de omgevingsdiensten op de energiebesparingsplicht. In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is afgesproken dat er structureel budget beschikbaar wordt gesteld voor toezicht op de energiebesparingsplicht. Via de 1e suppletoire begroting EZK 2024 is deze structurele bekostiging voorgelegd aan het parlement (EZK, 2024c). Maar de wijze waarop de minister na 2026 informatie ontvangt over het aantal uitgevoerde controles en de resultaten hiervan is nog niet uitgewerkt. Op dit moment heeft de minister ook nog geen inzicht in de controles die ILT en SodM hebben uitgevoerd.

5. Naleving energiebesparingsplicht

Dat de opbrengsten van de energiebesparingsplicht qua energiebesparing achterblijven bij de verwachtingen komt deels ook door de beperkte naleving van de plicht. In dit hoofdstuk laten we zien dat de resultaten van naleving van de plicht zijn achtergebleven bij de verwachting van de minister.

De minister heeft de ambitie dat bedrijven de plicht 100% naleven, maar dit gebeurt niet in de praktijk. We zien dat maximaal 15% tot 36% van de bedrijven waarover informatie bekend is, de energiebesparingsplicht volledig naleeft. 44% tot 75% van de ingeschatte doelgroep van de energiebesparingsplicht houdt zich in de periode 2019-2023 aan de informatieplicht. Deze tegenvallende naleving komt onder meer doordat de minister onvoldoende rekening houdt met de grote verschillen binnen de doelgroep.

5.1 Verwachting naleving energiebesparingsplicht

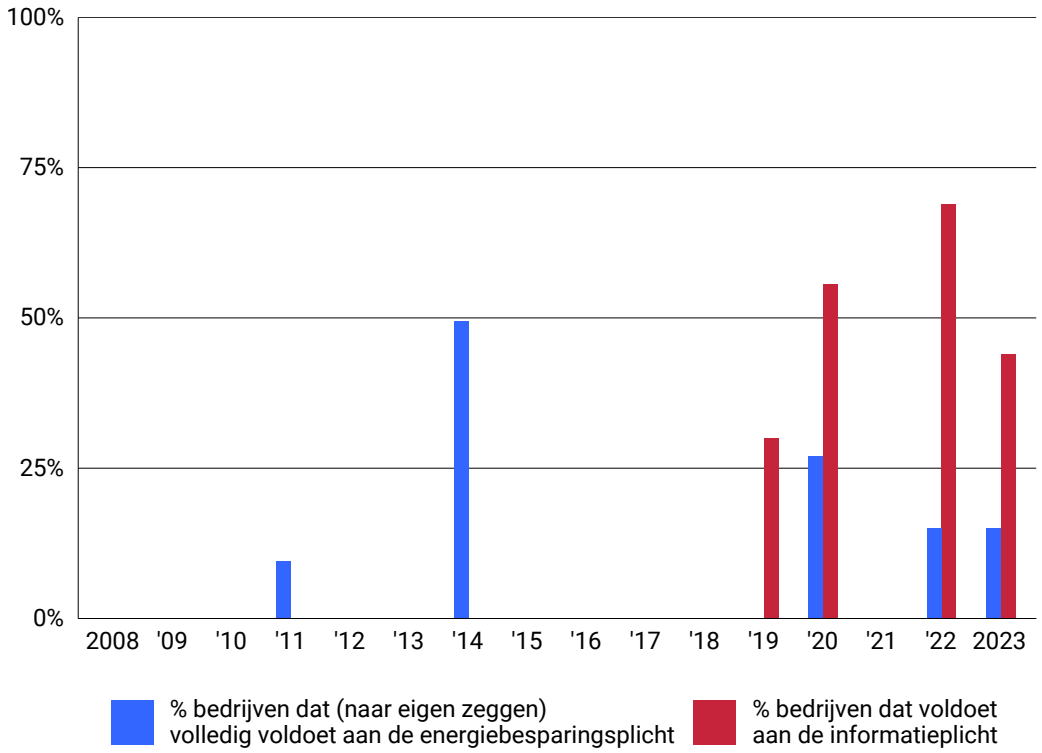
Eén van de doelen in het *Energieakkoord* uit 2013 was: een volledige naleving van de energiebesparingsplicht voor 2020. De minister van KenE gaf ook in 2022 aan dat hij uitgaat van 100% naleving van de energiebesparingsplicht (EZK, 2022a).

De minister gaf echter geen onderbouwing die het aannemelijk maakt dat de energiebesparingsplicht ook daadwerkelijk volledig zou worden nageleefd. Rapporten van ECN, PBL en TNO schatten in dat volledige naleving niet realistisch is en gaan uit van tussen de 40% en 80% 'handhaafbare besparing' (ECN, 2016; PBL, 2020; TNO, 2021; PBL, 2023). De verwachting van de minister lijkt daardoor op voorhand niet realistisch.

5.2 Resultaten naleving energiebesparingsplicht

De naleving van de energiebesparingsplicht is gedurende de onderzochte periode achtergebleven bij de verwachting van de minister. Hoewel de informatie over de naleving sinds 2008 fragmentarisch is, kun je in figuur 10 al wel zien hoezeer de naleving tekortschiet.

Figuur 10 *Gerapporteerde naleving energiebesparingsplicht en informatieplicht*
De naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht blijft achter bij de doelstelling van 100% naleving[6]



Bron: Algemene Rekenkamer (2011) Energiebesparing. Ambities en Resultaten, pp 51; PBL (2014) Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving, blz. 62, 66; SER (2019) Overdracht van Energieakkoord naar Klimaatakkoord; Kantar (2020) Evaluatie Informatieplicht Energiebesparing.; PBL (2023) Klimaat en Energieverkenning 2023, blz. 55; EZK (2024) brief van de minister voor KenE, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830.

Er zijn maar weinig bedrijven en instellingen die volledig aan de plicht voldoen. De minister schatte in dat 90.000-100.000 bedrijven in de periode 2019-2022 moesten voldoen aan de informatieplicht. Die moesten uiterlijk 1 december 2019 informatie aanleveren over de energiebesparende maatregelen die zij hadden getroffen. Maar 30% deed dit op tijd. De naleving van de informatieplicht liep op tot ongeveer 70% in 2022, omdat bedrijven na de deadline alsnog informatie aanleverden. Maar in 2023

begon een nieuwe periode van de informatieplicht en moesten bedrijven opnieuw informatie aanleveren. Maar 44% deed dat ook werkelijk. De minister laat onderzoeken waarom niet meer bedrijven voldoen aan de plicht.

Van de bedrijven die informatie aanleveren voor de informatieplicht (jaren 2020, 2022 en 2023 in figuur 10) en van bedrijven die los van die verplichting zijn onderzocht (jaren 2011 en 2014 in figuur 10) is bekend hoeveel procent voldoet aan de energiebesparingsplicht. De cijfers over 2011 (10%) en 2014 (50%) betreffen zelfrapportages van bedrijven en zijn waarschijnlijk overschattingen. De gegevens over de periode vanaf 2020 zijn afkomstig uit de gegevens van de informatieplicht en dus veel betrouwbaarder. Uit die gegevens blijkt dat maar een heel klein deel van de doelgroep van de energiebesparingsplicht voldoet aan de regels (15%-27%). Per 2024 zijn er aparte nalevingscijfers voor gebouwmaatregelen en eisen aan activiteiten, vanwege de invoering van de omgevingswet. In juni 2024 stelde de minister voor KenE dat van de bedrijven die aan de informatieplicht voldeden, 15% volledig voldeed aan de eisen voor gebouwmaatregelen en dat 36% volledig voldeed aan de eisen voor activiteiten (EZK, 2024).

Dat zo weinig bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht, betekent overigens niet dat de overige bedrijven en instellingen geen maatregelen voor energiebesparing hebben genomen. Zij voldoen alleen niet volledig aan de plicht. De minister hecht eraan te stellen dat er veel gebeurt. Zo heeft een deel van de doelgroep 75% van de verplichte maatregelen doorgevoerd. Ook is gerapporteerd over 70% van het geschatte energieverbruik (PBL, 2023) (EZK, 2024a). Maar hierbij benoemd de minister niet welke maatregelen zijn doorgevoerd. En dat maakt veel uit, want bijvoorbeeld LED-lampen niet vervangen kost minder én levert minder besparing op dan het vernieuwen van een elektromotor of een verwarmingssysteem, of het doorvoeren van ingrijpende isolatiemaatregelen. De maatregelen tellen allemaal even zwaar mee in de rapportage van de minister. Het is, kortom, niet duidelijk of het bij die 75% doorgevoerde maatregelen alleen gaat om ‘laaghangend fruit’ of om kostbare maatregelen met veel energiebesparende effecten.

5.3 Oorzaken achterblijvende resultaten naleving

De energiebesparingsplicht dwingt energiebesparing af bij een grote en diverse doelgroep; van industrie tot modewinkel en van school tot ziekenhuis. In de praktijk blijkt het opleggen van een eenvormige plicht aan zo’n gevarieerde doelgroep tot knelpunten te leiden. Per 1 juli 2023 vallen ook ETS-bedrijven onder de doelgroep, net als glastuinbouwbedrijven en bedrijven met een milieuvergunning. Daarmee is de doelgroep nog heterogener geworden dan deze al was.

Op basis van bestaande onderzoeken en gesprekken die wij voerden met 8 branche-organisaties, hebben wij zicht gekregen op de knelpunten waar bedrijven of instellingen tegenaanlopen in de naleving van de energiebesparingsplicht. Enkele knelpunten zijn breed gedeeld, andere gelden specifiek voor een bepaalde branche. Deze knelpunten werken we uit in de volgende paragrafen.

5.3.1 Plicht wordt beperkt gehandhaafd

Eén van de oorzaken van de beperkte naleving van de energiebesparingsplicht is het beperkte toezicht. Dit beschrijven we uitgebreider in hoofdstuk 6. Doordat er weinig toezicht is, is de pakkans klein voor bedrijven die niet aan de plicht voldoen. Dat kan ervoor zorgen dat bedrijven die onder de besparingsplicht vallen, er bewust voor kiezen de regelgeving niet te volgen in de verwachting dat zij toch niet gecontroleerd worden. Voor bedrijven met meerdere vestigingen, die onder verschillende omgevingsdiensten vallen, zijn verschillende toezichtregimes moeilijk werkbaar.

5.3.2 Gebrek aan bekendheid en kennis bij bedrijven

De naleving van de plicht wordt bemoeilijkt doordat veel besparingsplichtige bedrijven niet weten dat er een energiebesparingsplicht bestaat. Wij constateerden in 2011 in ons rapport over de energiebesparingsplicht dat veel ondernemers niet bekend zijn met die plicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Maar nog in 2023 bleek nog steeds dat slechts de helft van de MKB-bedrijven die meededen aan een onderzoek, ervan op de hoogte was dat ze moesten voldoen aan de energie-besparingsplicht (D&B, 2023).

In de afgelopen 16 jaar hebben opeenvolgende ministers talloze informatiebijeen-komsten gehouden om bekendheid van de plicht te verbeteren. In de periode 2010-2017, waarin de minister van IenM verantwoordelijk was, lag zelfs de nadruk op voorlichting (§ 3.2). Desondanks zijn veel bedrijven en instellingen er nog altijd niet van op de hoogte dat zij aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen.

Met name bij kleinere bedrijven ontbreekt het volgens bracheorganisaties aan kennis over het bestaan van de plicht. Maar het ontbreekt bedrijven ook kennis over energie-besparing zelf en aan capaciteit en kennis om de benodigde processen en formulieren te doorlopen. Daarom hebben die bedrijven een tussenpersoon nodig, zoals een energieadviseur, die hen helpt om aan de informatieplicht te voldoen en aan te geven welke maatregelen nodig zijn. Omdat alle bedrijven tegelijk moeten voldoen aan de informatieplicht is er een piek in de gevraagde diensten van energieadviseurs. Die adviseurs kunnen niet al die bedrijven tegelijk helpen, zodat bedrijven niet op tijd voldoen aan de informatieplicht.



“Het knelpunt waar wij tegenaan lopen is dat niet elke ondernemer even goed op de hoogte is van hoe dit ingevuld moet worden en/of de vereisten niet altijd even goed begrijpt.”
Een ondernemer van een horecaketen

5.3.3 Andere plichten overlappen met energiebesparingsplicht

Branches geven aan dat bedrijven moeite hebben met het feit dat regels elkaar deels overlappen. De energiebesparingsplicht komt namelijk sterk overeen met andere regels voor energiebesparing, zoals de Europese Energie-audit en de Nederlandse energielabel C-plicht.

EED Energie-audit

De European Energy-efficiency Directive (EED) introduceert verplichte energie-audits voor bedrijven. Zo’n audit is een onderzoek naar het energieverbruik van een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. Het is niet verplicht deze maatregelen ook uit te voeren, in tegenstelling tot de maatregelen die voortkomen uit de energiebesparingsplicht. Sommige ondernemingen moeten zowel aan de energie-auditplicht uit de EED als aan de nationale energiebesparingsplicht en bijbehorende informatieplicht en/of de onderzoeksplicht voldoen. Daardoor worden zij geconfronteerd met dubbele rapportageverplichtingen, voor grofweg hetzelfde onderwerp: energiebesparing. Om onnodige lastendruk te voorkomen, mogen bedrijven hun rapportage voor de energiebesparingsplicht ook gebruiken voor de energie-audit (Besluit energie-audit). Desondanks moeten bedrijven aan 2 plichten voor energiebesparing voldoen.

Energielabel C-plicht

In 2018 heeft de minister van BZK een energielabel C-plicht voor kantoren ingevoerd. Deze overlapt deels met de energiebesparingsplicht. De overlap zit onder meer in de terugverdientijden van technische maatregelen en de doelgroep. Zo werd ingeschat dat de meeste kantoren maatregelen moesten nemen die zich terugverdienen in 3 tot 6,5 jaar om aan de energielabel C-plicht te voldoen. Maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienen zijn meestal al verplicht onder de energiebesparingsplicht. Ook blijkt uit onderzoek vóór invoering van de labelplicht, dat 32% van de kantoren en maar liefst 87% van de vloeroppervlakte van kantoren die onder de labelplicht zouden vallen, al onder de energiebesparingsplicht viel (ECN, 2017).

De ondergrens voor de energiebesparingsplicht komt volgens RVO overeen met het energieverbruik van kantoren vanaf 1.500 m2. Op basis van cijfers van CoBouw uit 2023 valt 62,4% tot 75,2% van de kantooroppervlakte, die groter is dan 100 m2 en

dus waarschijnlijk onder de labelplicht valt, ook onder de energiebesparingsplicht.[7] Juist vanwege die overlap ging het ministerie van EZK er tot voor kort van uit dat als een bedrijf aan de energielabel C-plicht voldeed, het ook aan alle gebouwgebonden maatregelen uit de Erkende Maatregelenlijst voldeed. Maar het toezicht voor de plichten ligt bij verschillende partijen. Daardoor kan een bedrijf te maken hebben met zowel toezichthouders van de gemeente, die toezicht houdt op de labelplicht, als de omgevingsdienst die toezicht houdt op de energiebesparingsplicht.

5.4.3 IT van RVO bemoeilijkt informatieplicht

Ook hebben bedrijven problemen met de IT van RVO. RVO verzorgt de website, het eLoket, waar bedrijven hun informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen. In zowel 2019 als 2023 waren er problemen met dit digitale loket. Zo was het lastig voor bedrijven met meerdere vestigingen om ineens voor alle vestigingen aan de informatieplicht te voldoen en kon pas laat de informatie worden aangeleverd. Ook kwam het voor dat het e-loket enkele dagen gesloten was wegens storingen. RVO doet onderzoek naar deze problemen.



"Ondersteuning vanuit het RVO is niet optimaal. RVO was erg laat met het (…) sjabloon hierdoor konden we pas laat starten met het invullen."
Een horecaondernemer

Figuur 11 *De energiebesparingsplicht is een voorbeeld van 'one size fits none'-beleid*

One size fits none-beleid

Er zijn verschillende redenen waarom bedrijven niet voldoen aan de energiebesparingsplicht.



5.3.5 Energiebesparingsplicht is 'one size fits none'-beleid

Naast algemene voorgenoemde knelpunten zijn er ook problemen waar een klein deel van de doelgroep tegenaan loopt (zie figuur 11). De diversiteit in de doelgroep van de plicht brengt met zich mee dat een aantal knelpunten vaak specifiek voor een bepaalde branche geldt. We karakteriseren de energiebesparingsplicht als een 'one size fits none'-maatregel. De regel is vanuit het perspectief van de minister overzichtelijk; aan iedereen wordt dezelfde eis gesteld. In de praktijk leidt die bij de diverse doelgroep echter tot problemen We lichten enkele van deze problemen toe.

Tegengestelde belangen huurders en verhuurders bedrijfsruimte

De kosten voor de verduurzaming van een bedrijfspand komen grotendeels voor rekening van de verhuurder terwijl de baten vaak voor de huurder zijn, die krijgt immers een lagere energierekening. Voor de verhuurder is er dus weinig motivatie om een bedrijfspand te verduurzamen. Daarbij speelt mee dat het pand door verduurzaming mogelijk meer waard wordt, en de eigenaar dus mogelijk meer belasting moet betalen. Zakelijke huurders moeten zelf de processen verduurzamen, maar hebben vaak huurcontracten van 5 jaar. Volgens brancheorganisaties investeren ze dus niet snel in een maatregel die zich pas na 5 jaar terugverdient omdat zij voordat die termijn afloopt het pand misschien al niet meer huren.

Prikkel voor scholen om investeringen in energiebesparing uit te stellen

De meeste scholen voor primair en secundair onderwijs in Nederland zijn gevestigd in een gebouw dat de gemeente hun ter beschikking stelt. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het onderhoud van het schoolgebouw in de periode dat de school het gebruikt (Algemene Rekenkamer, 2016). Als een schoolbestuur een investering doet waarmee energie bespaard wordt, betekent dit vaak ook een verbetering van het schoolgebouw. Deze investering gaat ten koste van het eigen vermogen van het schoolbestuur, dat het kan gebruiken voor extra faciliteiten bij nieuwbouw van een school. Ook gaat een verduurzamingsinvestering mogelijk ten koste van de onderhandelingspositie van het schoolbestuur bij vernieuwing van het schoolgebouw. Het gebouw is immers verbeterd, en daardoor wordt de noodzaak voor complete vernieuwing minder groot.

Beperkte toegang tot kapitaal

Dat investeringen zich in 5 jaar terugverdienen, betekent niet dat ondernemers altijd genoeg kapitaal hebben om de investering te doen. Bedrijven kunnen volgens brancheorganisaties niet altijd bij een bank geld lenen om energiebesparende maatregelen door te voeren. Ook zijn er vaak investeringen die beter renderen dan energiebesparing. Onder andere om deze reden verkende de minister van KGG in hoeverre het nodig en mogelijk was om MKB'ers, naast de bestaande subsidies en fiscale maatregelen, nog verder financieel te ondersteunen (EZK, 2021a) (EZK, 2021b).

Energiebesparende maatregelen zijn niet altijd de beste leidraad voor verduurzaming

Grote industriële bedrijven moeten hun CO_2-uitstoot in 2050 naar 0 te krijgen. Energiebesparende maatregelen kunnen ook de CO_2-uitstoot reduceren. En CO_2-reducerende technieken kunnen leiden tot energiebesparing. Maar de

energiebesparende maatregelen zijn volgens hen niet altijd de meest kosteneffectieve manier om CO_2-uitstoot te beperken. In die gevallen leggen zij mogelijk de prioriteit bij maatregelen die vooral gericht zijn op CO_2-reductie.



“Energiebesparingsmaatregelen (…) [zijn] niet altijd de meest efficiënte manier om CO_2 te reduceren. (…) Energiebesparingsmaatregelen zijn vaak kapitaalintensieve maatregelen en geven weinig economische voordelen, terwijl andere maatregelen eenvoudiger zijn en vaak een kortere terugverdientijd hebben.”
VNCI

6. Toezicht op de energiebesparingsplicht

In hoofdstuk 3 schreven we over het stelsel van toezicht op de energiebesparingsplicht. We stelden vast dat het bevoegd gezag, vooral provincies en gemeenten, veel vrijheid heeft om te bepalen of het toezicht houdt op naleving van de energiebesparingsplicht. De minister kan nauwelijks sturen op het toezicht dat op de energiebesparingsplicht wordt gehouden. Desondanks hebben het kabinet en de minister wel een ambitie als het gaat om toezicht op de energiebesparingsplicht. Namelijk dat alle bedrijven en instellingen die onder de plicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd.

Wij stellen vast dat deze ambitie niet wordt bereikt en dat de minister tot 2023 maar heel beperkt zicht had op het aantal uitgevoerde controles. Dat komt ook omdat het VTH-stelsel, waar de energiebesparingsplicht onder valt, überhaupt niet goed functioneert. Ook hebben de minister én omgevingsdiensten geen compleet beeld van de doelgroep van de plicht. De IT-problemen van RVO dragen hieraan bij. Daarbij weet de minister niet wat een vierjaarlijks toezichtregime kost én weet zij niet hoeveel geld medeoverheden hieraan uitgeven. De minister stelt wel geld direct beschikbaar aan omgevingsdiensten, maar de omvang van deze budgetten onderbouwt zij niet. Bovendien is het geld dat de minister beschikbaar onvoldoende om toezichtregime dat de minister wenst volledig te bekostigen.

6.1 Verwachtingen over toezicht

Het kabinet en opeenvolgende ministers hebben de ambitie dat besparingsplichtige bedrijven en instellingen eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd op naleving van de plicht. Ze maakten er afspraken over en stuurden erop met beleid.

Zo werd in een rapport over de geschatte kosten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht, dat is opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM, uitgegaan van een vierjaarlijkse controle (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011). Ook sprak de minister van EZK de ambitie uit van een vierjaarlijkse controle van alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, ongeacht het energiegebruik of risicoprofiel (Tweede Kamer, nr. 3041). Daarnaast vroeg de staatssecretaris van EZK aan omgevingsdiensten naar de benodigde bekostiging voor een controle van alle ETS-bedrijven, waarbij het beschikbare budget in ongeveer 4 jaar moet worden besteed (EZK, 2021b). Ten slotte heeft het kabinet in het kader van het *Energieakkoord* (2013) afgesproken dat energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen eens per 4 jaar worden bezocht en gecontroleerd (Rijksoverheid, 2016). Het ministerie van KGG zegt zich nu niet te herkennen in het vierjaarlijkse controleregime.

Hoewel opeenvolgende ministers wensen dat alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd, zijn zij niet nagegaan of een dergelijk toezichtregime uitvoerbaar en haalbaar is. Daarbij was in elk geval sinds 2010 al bekend dat toezicht op de energiebesparingsplicht beperkt wordt uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2011; ECN e.a., 2015). Meer recent bleek uit onderzoek door decentrale rekenkamers, waaronder het onderzoek van Ecorys/VvR, dat de onderzochte omgevingsdiensten 5 tot 20 jaar nodig hebben om alle bedrijven die onder de plicht vallen te controleren (Adromi, 2020; Ecorys, te verschijnen).

6.2 Resultaten toezicht

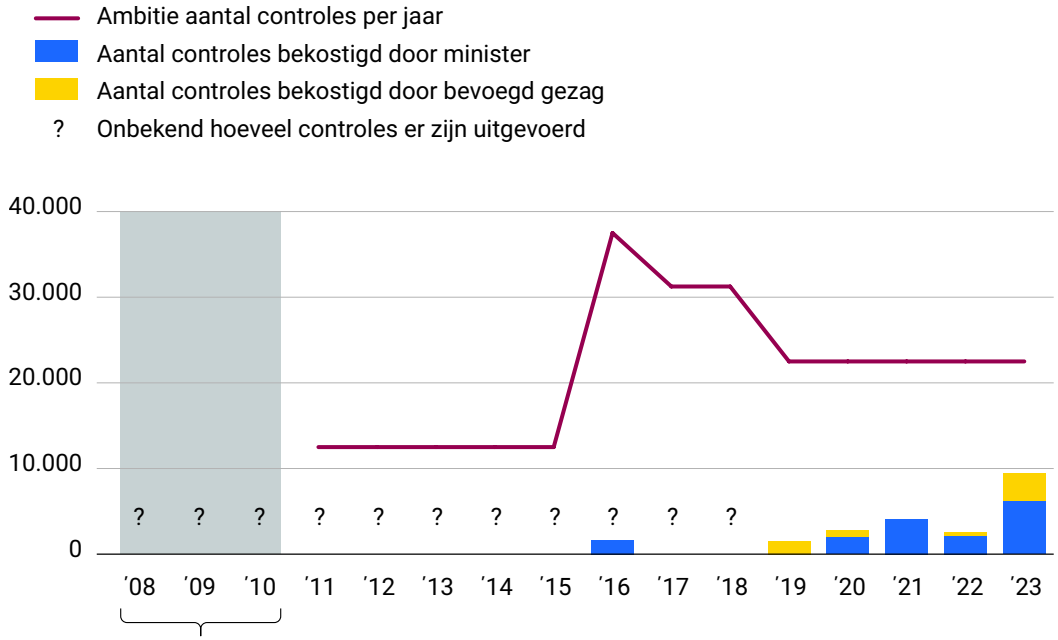
De minister weet niet hoeveel controles er jaarlijks nodig zijn om haar doelstelling te behalen en hoeveel controles daadwerkelijk worden uitgevoerd op naleving van de energiebesparingsplicht. Wij zijn daarom nagegaan in hoeverre de gewenste resultaten voor toezicht worden bereikt.

Figuur 12 zet het gewenste aantal controles per jaar (ambitie) af tegen het minimaal aantal uitgevoerde controles. Wij hebben geschat hoeveel controles gemiddeld per jaar nodig zijn om elk bedrijf dat onder de plicht valt elke 4 jaar te controleren. Daarbij gaan we uit van de door de minister ingeschatte aantallen bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen (genoemd in § 3.2.1). Ook gaan we uit van een gelijkmatige verdeling van de controles. Om alle bedrijven en instellingen elke 4 jaar te controleren, nemen wij aan dat jaar een kwart van de totale doelgroep wordt gecontroleerd. Dit gegeven hebben wij vergeleken met het aantal controles waar de minister zicht op heeft én de controles die genoemd zijn in het onderzoek van

Ecorys/VvR naar het toezicht op de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

Figuur 12 *Door minister gewenste en bij haar bekende aantal controles*[8]

Het aantal bekostigde controles blijft ver achter bij de ambitie



2008-2010: geen inschatting van het aantal bedrijven dat onder de plicht valt. Dus ook geen berekening te maken van aantal controles dat zou moeten worden uitgevoerd.

Bron CE Delft (2018) Erkende maatregelenlijsten. Evaluatie van de uitvoeringspraktijk, blz. 9; Ecorys (2024) Doemee-onderzoek Energiebesparingsplicht; https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht geraadpleegd 5-6-2024; https://vue.databank.nl/jive; geraadpleegd 3-9-2024.[9]

Uit figuur 12 blijkt dat de controles die de minister zelf heeft bekostigd, via de VUE en SPUK THE, ruimschoots achterblijven bij het aantal controles dat nodig voor de ambitie ‘elke 4 jaar alle bedrijven controleren’. Dat hoeft geen probleem te zijn. Het is mogelijk dat omgevingsdiensten, ILT en SodM met reguliere middelen zoveel controles hebben uitgevoerd dat deze, samen met de door de minister gefinancierde controles, er wel voor zorgen dat het doel bereikt wordt. Maar dat was bijvoorbeeld niet het geval in 2023. Dit is het enige jaar waarvan de minister en wij zeker weten hoeveel controles er zeker zijn uitgevoerd, omdat omgevingsdiensten ook informatie aanleverden aan de minister, over controles die zij buiten de SPUK (en VUE) uitvoerden, als voorwaarde om die SPUK THE te ontvangen.

De controles die zijn gefinancierd door het bevoegd gezag en de minister van KGG samen, zagen in 2023 toe op ruim 9.400 bedrijven en instellingen uit de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel (Rijksoverheid, zonder datum). Maar in dat jaar zouden naar schatting ongeveer 22.500 besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten worden gecontroleerd, om het doel van een complete vier-jaarlijkse controle te bereiken. Bovendien was er in 2023 vanuit de minister financiering met zowel de VUE als de SPUK THE. Het aantal controles dat in 2023 werd uitgevoerd, is relatief hoog ten opzichte van andere jaren. Maar dit is geen jaarlijks terugkerend fenomeen, aangezien de VUE in 2023 voor het laatst beschikbaar was.

Of het aantal controles vóór 2023 wel voldeed de doelstelling van de minister, is bij haar niet bekend. Vóór invoering van de SPUK THE was immers niet duidelijk hoeveel controles op de energiebesparingsplicht de omgevingsdiensten uitvoerden. De minister heeft ook geen informatie over controles die ILT en SodM uitvoerden naar de energiebesparingsplicht.

Wij betwijfelen ten zeerste of het aantal reguliere controles die door provincies en gemeenten worden bekostigd, in combinatie met de controles die de minister financiert, in de periode voor 2023 voldoende was om de ambitie van de minister qua aantallen controles te behalen. Uit het Ecorys/VvR-onderzoek blijkt dat de onder-zochte omgevingsdiensten in de periode 2019-2023 jaarlijks tussen de 1.520 en 6.790 controles uitvoerden. Ecorys heeft niet alle omgevingsdiensten in Nederland onderzocht, dus het gevonden aantal uitgevoerde controles is waarschijnlijk een onderschatting van het totaal aan uitgevoerde controles. Tegelijk gaven gemeenten tot 2023 maar beperkt opdracht om controles op de energiebesparingsplicht uit te voeren. Het ligt dus niet voor de hand dat het aantal controles van omgevings-diensten die Ecorys niet heeft onderzocht, in combinatie met de nu bekende gegevens, wel het aantal controles opleverde dat de minister ambieerde.

6.3 Oorzaken achterblijvende resultaten controles

Dat het aantal controles zeer waarschijnlijk achterblijft bij de doelstelling, heeft 3 oorzaken:

- het VTH-stelsel, waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is, functioneert niet naar behoren;
- omgevingsdiensten hebben geen sluitend inzicht in de doelgroep;
- het is twijfelachtig of er voldoende bekostiging is.

6.3.1 VTH-stelsel functioneert niet naar behoren

De minister van KGG wordt er bij sturing op de energiebesparingsplicht mee geconfronteerd dat de plicht onderdeel is van het VTH-stelsel, dat niet naar behoren werkt.

Het VTH-stelsel is vanaf 2009 opgebouwd omdat de handhaving van regels op het gebied van milieu tekortschoot. De commissie-Van Aartsen, concludeerde in 2021 dat het VTH-stelsel te vrijblijvend en gefragmenteerd is waardoor vermijdbare milieuschade ontstaat (Commissie-Van Aartsen, 2021). De staatssecretaris van IenW heeft in reactie hierop het *Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel* (IBP VTH) ingevoerd (BZK e.a., 2022). In januari 2024 meldde de staatssecretaris van IenW op basis van een eigen analyse, dat de omgevingsdiensten niet voldoende robuust zijn (IenW, 2024). In maart 2024 is een review van het programma IBP VTH gepubliceerd. Daarin wordt gesteld dat doorgaan op de weg van het IBP VTH niet zal leiden tot een substantiële verbetering van het VTH-stelsel (Sorgdrager en Van Aartsen, 2024).

Omgevingsdiensten werken in theorie zoveel mogelijk risicogestuurd. Maar uit de gesprekken die wij voerden maken wij op dat dit niet altijd de praktijk is. Gemeenten sturen ‘hun’ omgevingsdienst strak aan op toezicht binnen de eigen gemeentegrens, ook als dit ertoe leidt dat het toezicht dan niet op de meest doelmatige manier wordt uitgevoerd.

Ook de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel schiet tekort. De ILT is beheerder van een informatiesysteem: *Inspectieview.* Dit geeft de stand van controle en handhaving door omgevingsdiensten weer. Het is een systeem waarin (Rijks) inspectiediensten en omgevingsdiensten informatie over elkaars inspecties kunnen inzien. De Algemene Rekenkamer concludeerde eerder, in onderzoek naar milieucriminaliteit en staalslakken, al dat de datakwaliteit van *Inspectieview* niet toereikend is (Algemene Rekenkamer 2021, 2024; Commissie Van Aartsen, 2021). Het is exemplarisch voor de staat van de informatievoorziening dat de minister van KGG voor informatie over het toezicht op de energiebesparingsplicht geen bestaand systeem gebruikt. Zij vraagt omgevingsdiensten namelijk om hierover apart informatie bij te houden, via de SPUK THE.

De minister heeft ervoor gekozen de energiebesparingsplicht in 2023 toe te voegen aan het basistakenpakket van omgevingsdiensten (EZK, 2022a). Door deze taken te ‘centraliseren’ bij omgevingsdiensten zou het toezicht volgens het ministerie van KGG worden versterkt, ondanks voorgenoemde problemen met het VTH-stelsel.

Via de SPUK THE probeert de minister bovendien om omgevingsdiensten in elk geval 1 geldstroom te geven waarmee de diensten wel gemeente-overstijgend en risicogericht kunnen controleren.

6.3.2 Omgevingsdiensten hebben geen volledig zicht op de doelgroep

In § 3.2.1 beschrijven we dat de minister geen goed zicht heeft op de omvang van de van de energiebesparingsplicht. Ook omgevingsdiensten weten niet precies hoeveel en welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Zo blijkt uit het Ecorys/ VvR-onderzoek dat maar de helft van de respondenten volledig inzicht heeft in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten kunnen juist middelen uit de SPUK THE inzetten om dit inzicht te verkrijgen. Maar het kan tijdrovend zijn dit inzicht te verkrijgen (SER, 2019).

Moeizaam inzicht krijgen in de doelgroep

Een omgevingsdienst geeft aan dat hij tot 2023 zicht had op 4.000 inrichtingen die onder de energiebesparingsplicht vielen. Maar op basis van CBS-data weet de omgevingsdienst dat er ongeveer 8.000 inrichtingen in zijn werkgebied (mogelijk) onder de energiebesparingsplicht vallen. Met een arbeidsintensieve campagne waarbij álle inrichtingen in dit werkgebied zijn aangeschreven, zijn nog eens 1.000 inrichtingen in beeld gekomen. Hierdoor weet de omgevingsdienst van 5.000 inrichtingen dát zij onder de plicht vallen. Er zijn dus nog steeds tot wel 3.000 inrichtingen niet bekend bij de omgevingsdienst die, afgaand op de CBS-gegevens, vermoedelijk wel onder de plicht vallen.

De minister van KGG wil wet- en regelgeving wijzigen, zodat omgevingsdiensten direct energieverbruiksgegevens van bedrijven kunnen opvragen bij energieleveranciers. Op die manier zouden omgevingsdiensten gemakkelijker zicht kunnen krijgen op bedrijven in hun werkgebied die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister probeerde de wettelijke grondslag hiervoor te regelen als onderdeel van het wetsvoorstel salderingsregeling (EZK, 2023b). Op 13 februari 2024 verwierp de Eerste Kamer dit wetsvoorstel. Het voorstel is opnieuw ingediend bij het wetsvoorstel Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet).

Ook zonder dat zij wet- en regelgeving aanpast, kan minister van KGG de omgevingsdiensten al ondersteunen bij hun toezicht op de energiebesparingsplicht. Zij kan namelijk meedenken over welke controles prioriteit hebben, of bij het opstellen van risicoanalyses. Op basis van de data van CBS (CBS, zonder datum a, b, c), en rapporten van ECN (nu TNO) (ECN, 2017; TNO, 2021), kan de minister nu al aan

omgevingsdiensten een grofmazig beeld meegeven van wat voor soort bedrijven onder de plicht vallen. Dit maakt het voor omgevingsdiensten gemakkelijker om in te schatten welke bedrijven waarschijnlijk onder de plicht vallen en waar het nuttig kan zijn om te controleren of een bedrijf onder de plicht valt. Dit werken wij hieronder uit in een voorbeeld. Maar dit gebeurt in de praktijk niet. Het ministerie ziet hier ook geen taak voor zichzelf; toezicht is volgens het ministerie een taak van de bevoegde gezagen.

Hoe groot is de kans dat een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt?

ECN/TNO schatte in 2017 in dat 50% van de hotels onder de energiebesparingsplicht valt (ECN, 2017) en in 2021 dat 92% van het vloeroppervlakte van hotels onder de energiebesparingsplicht valt (TNO, 2021). In 2017 waren er ongeveer 4.000 hotels in Nederland (CBS, zonder datum a, b, c).

Van de praktijken (zoals huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten) in Nederland valt naar verwachting maar 9% van het aantal praktijken en 66% van de vloeroppervlakte onder de energiebesparingsplicht (ECN, 2017; TNO, 2021). In 2017 waren er ongeveer 98.000 praktijken in Nederland (CBS, zonder datum a, b, c).

De kans dat een willekeurig hotel onder de plicht valt is dus groot, terwijl de kans dat een willekeurige praktijk onder de plicht valt, juist klein is. Bovendien zijn er heel veel praktijken en relatief weinig hotels.

Sommige omgevingsdiensten zijn zich hier bewust van. Ze voeren zelf al deze analyse uit, blijkt uit onderzoek van Ecorys/VvR.

Er waren in 2019 en 2023 problemen met de IT van RVO, die rapportages verwerkt van bedrijven waarvoor de informatieplicht geldt. Van die problemen hadden niet alleen de bedrijven, maar ook de omgevingsdiensten last. Zij hebben de rapportages immers nodig voor het programmeren van toezicht op de informatieplicht en energiebesparingsplicht.

Ook als omgevingsdiensten wel weten dat een bedrijf onder de plicht valt is er een informatiegat. De Erkende Maatregelenlijsten zijn mede ingevoerd om discussies te voorkomen over welke maatregelen zich in 5 jaar terugverdienden, en die bedrijven of instellingen daarom moeten doorvoeren. Maar met de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten zijn dit soort discussies nog steeds mogelijk. Besparingsplichtige bedrijven zijn namelijk niet verplicht om de maatregelen te nemen als zij kunnen aantonen dat die voor hen niet gelden, bijvoorbeeld omdat niet wordt voldaan aan

technische of financiële randvoorwaarden (*Activiteitenbesluit Milieubeheer*). Dit laat ruimte voor maatwerk per bedrijf of instelling, maar brengt ook met zich mee dat een omgevingsdienst veel informatie nodig heeft over een bedrijf om goed in te kunnen schatten of een maatregelen zich inderdaad niet in 5 jaar terugverdient. Deze informatie hebben de omgevingsdiensten niet altijd.

6.3.3 (On)voldoende bekostiging?

Wanneer het kabinet afspreekt, of als de minister de ambitie heeft dat alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen elke 4 jaar worden gecontroleerd, dan moet de minister ook weten hoeveel dit kost en of daar voldoende geld voor wordt vrijgemaakt. Dit is des te meer van belang als de minister direct geld beschikbaar stelt aan toezichthouders voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Hoeveel extra geld er nodig is, is afhankelijk van de kosten van het toezicht en van de vraag welke controles al uitgevoerd worden op kosten van medeoverheden.

Inschatting totaal benodigd bedrag voor vierjaarlijkse controle

De minister heeft geen inzicht in hoeveel geld er nodig is voor een vierjaarlijkse controle van alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Daarom hebben wij een schatting gemaakt van het budget dat nodig is om dit doel te bereiken. Wij hebben deze kosten op 4 manieren benaderd. In bijlage 3 werken wij uit hoe wij tot deze cijfers zijn gekomen en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd. Figuur 13 laat zien hoe de door ons ingeschatte kosten veranderen door de jaren heen, en hoe de 4 inschattingen zich tot elkaar verhouden.

Wij schatten het benodigde budget in op basis van:

- Een extrapolatie van de inschatting die ECN in 2011 maakte van het benodigde budget. Het door ons berekende bedrag loopt op van bijna € 9 miljoen per jaar (in 2011) tot € 30 miljoen per jaar (in 2023).
- Een extrapolatie op basis van controles die zijn uitgevoerd met het extra geld dat het ministerie van IenM in 2016 beschikbaar stelde. Een sluitende controle zou volgens onze berekening jaarlijks € 68,5 miljoen (2016) tot € 51 miljoen (2023) kosten.
- Een extrapolatie op basis van de uitgaven door de omgevingsdienst voor de gemeente Zaanstad, in 2021-2023. Deze berekening leidt tot onze inschatting dat jaarlijks ongeveer € 19,6 tot € 22 miljoen nodig is.
- Een extrapolatie op basis van de controles die zijn uitgevoerd via de SPUK THE in 2023. Deze berekening leidt tot onze inschatting dat jaarlijks € 53,5 tot € 54 miljoen nodig is.

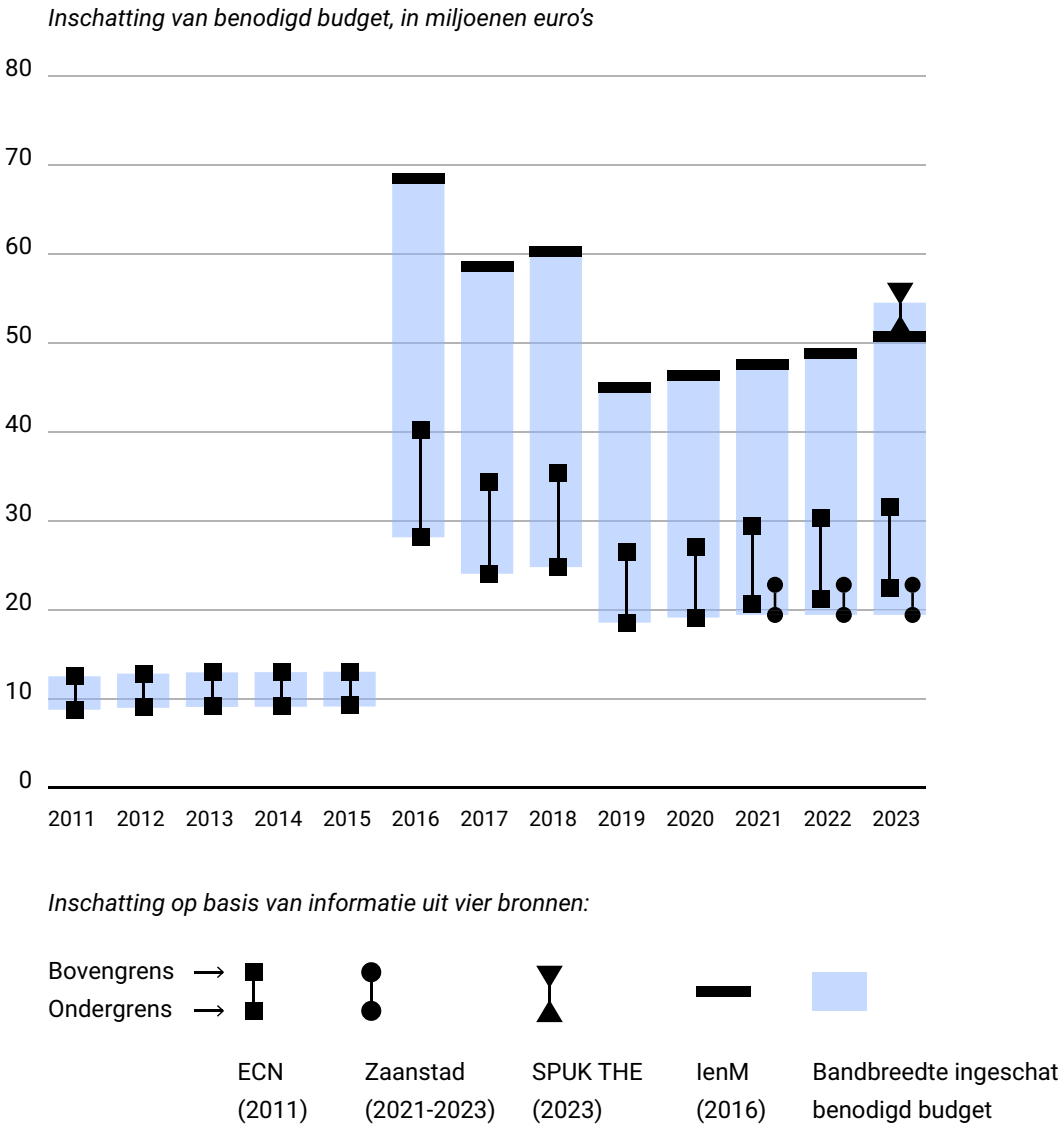
Voor al deze bedragen geldt: dit zijn de budgetten die mogelijk nodig zijn om alleen de doelgroep te controleren zoals die al voor 1 juli 2023 onder de energiebesparingsplicht viel, volgens een vierjaarlijks controleregime. Sinds 2023 is de doelgroep fors uitgebreid, met andersoortige bedrijven dan voorheen (§ 3.1.2). Daardoor is er nog meer geld nodig om de doelgroep te controleren dan figuur 13 laat zien.

De geschatte omvang van de doelgroep tot 1 juli 2023 verschilt sterk tussen de periode 2011-2015 (circa 50.000), 2016-2018 (125.000-150.000) en daarna (90.000-100.000) (zie § 3.1.2). Dat zorgt ervoor dat de inschatting van de benodigde middelen ook sterk verschilt tussen die periodes. We zien verder een grote marge tussen de ingeschatte ondergrens (€ 19,6 miljoen) en de bovengrens (€ 54 miljoen) van het benodigde budget om in 2023 een vierjaarlijkse controle van de hele doelgroep uit te voeren. Het is daarom extra van belang dat de minister goed inzicht heeft in het benodigde budget voor toezicht.

Figuur 13 *Een vierjaarlijkse controle op energiebesparingsplicht kon in 2023 tot € 54 miljoen per jaar kosten, nog voordat de doelgroep werd uitgebreid*

Inschatting van benodigd budget

De kosten voor een vierjaarlijkse controle van de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht (tot 1 juli 2023) zijn fors hoger dan waarmee tot nu toe gerekend werd.



Bij de inschattingen van de uitgaven beginnend in 2011 en 2016 passen wij inflatiecorrectie toe, op basis van de CAO Rijk. Bij de uitgaven uit 2021-2023 voor Zaanstad, en 2023 uit de SPUK THE doen wij dit niet.

Aanvullende bekostiging door ministers

Tot 2023 had de minister geen inzicht in het toezicht op de energiebesparingsplicht dat in opdracht van provincies en gemeenten werd uitgevoerd. Toch vonden opeenvolgende ministers dat er te weinig controles worden uitgevoerd. Daarom stelden zij zelf geld direct ter beschikking aan omgevingsdiensten, zodat deze extra

controles op de energiebesparingsplicht konden uitvoeren. Dit gebeurde in elk geval in de vorm van de VUE (periode 2020-2023) en SPUK THE (periode 2022-2026). Waarschijnlijk zijn de '*Eenmalige uitgaven Wet milieubeheer energiebesparing*', die de minister van IenM deed in de periode 2015-2017, ook ingezet voor extra toezicht.[10] De ministeries van IenW en van KGG hebben echter geen informatie over de resultaten van die uitgaven. Op basis van onderzoek van CE Delft naar de Erkende Maatregelenlijsten gaan wij ervan uit dat in elk geval een deel van die uitgaven tot extra controles heeft geleidt (CE Delft, 2018).

Omdat de minister niet weet hoeveel controles er op eigen initiatief van het bevoegd gezag zijn uitgevoerd, weet zij ook niet hoeveel aanvullende controles nodig zijn om de doelstelling vierjaarlijkse controle te behalen en hoeveel geld hiervoor nodig is. Het benodigde geld speelt dan ook geen rol in de omvang van het budget dat opeenvolgende ministers wel beschikbaar stellen; deze is politiek bepaald. Dit uit zich op 3 manieren:

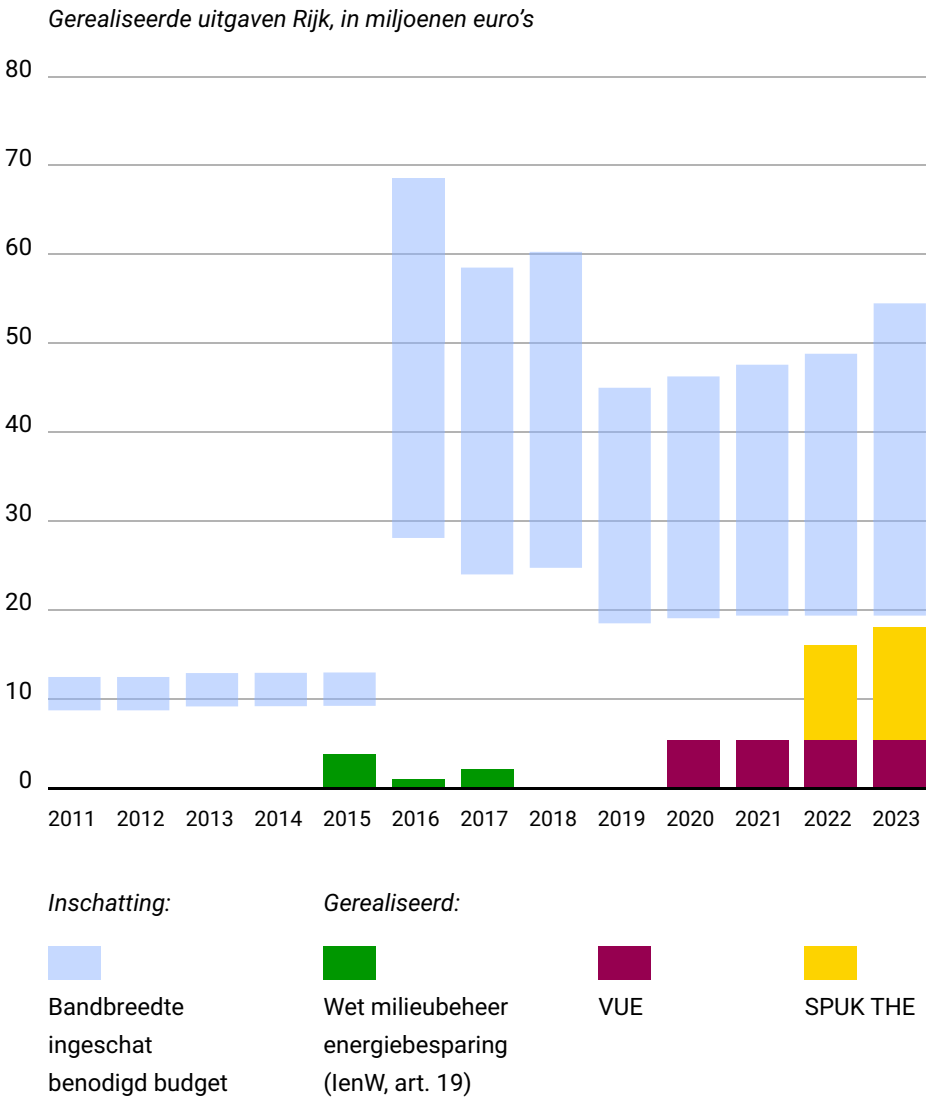
- Het Ministerie van KGG stelt dat er geen specifieke onderbouwing is voor de € 46 miljoen het beschikbaar stelde voor de SPUK THE.
- Omgevingsdiensten stelden, volgens de minister voor KenE, dat zij ongeveer € 5 miljoen nodig hadden om alle ETS-bedrijven te controleren (EZK, 2021b). De minister stelde € 10 miljoen beschikbaar als onderdeel van de SPUK THE, maar onderbouwt dit bedrag niet.
- In het *Coalitieakkoord* kabinet-Rutte IV is afgesproken dat er, nadat de SPUK THE eindigt in 2026, structureel € 14 miljoen beschikbaar komt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021). Het ministerie van KGG weet niet waarop de hoogte van dit bedrag gebaseerd is.

Er is niet alleen geen aantoonbare relatie tussen de omvang van de budgetten die opeenvolgende ministers verstrekten voor extra toezicht en het benodigde budget hiervoor. Maar bovendien zijn de extra budgetten ook niet toereikend om alle vierjaarlijkse controles voor de hele doelgroep uit te voeren. Dit is te zien in figuur 14.

Figuur 14 *Het verstrekte budget voor extra toezicht is onvoldoende om het door de minister geambieerde aantal controles te bekostigen*

Gerealiseerde uitgaven door het Rijk

De daadwerkelijke bekostiging van de handhaving van de energiebesparingsplicht, door de minister, is lager dan onze inschatting van het benodigde budget voor een sluitende vierjaarlijkse controle.



Bron: EZK (2019) jaarverslag, blz. 85; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 813, nr. 863, Bijlage 2 - Analyse versterkte uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht (VUE-ondersteuningsfaciliteit); Begroting EZK 2024, MvT, blz. 136.

Op zich hoeft het geen probleem te zijn dat het budget verstrekt door de minister op zichzelf onvoldoende is voor een dekkende vierjaarlijkse controle van de doelgroep. Míts dit extra toezicht samen met het toezicht dat gemeentes en provincies financieren wel voldoende is om de ambitie waar te maken. Maar in die budgetten heeft de minister tot 2023 geen inzicht. Er zijn voor bijna de hele periode die wij

onderzocht hebben geen gegevens over de uitgaven van gemeenten of provincies voor toezicht op de energiebesparingsplicht. Alleen uit de tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel blijkt dat in 2022 gemeenten €11 miljoen bijdroegen aan omgevingsdiensten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht (Twynstragudde, 2023a).

Het bedrag dat de gemeenten en de minister in 2022 samen beschikbaar stelden (via de VUE en SPUK THE) was ruim € 27 miljoen. Dat bedrag is weliswaar hoger dan de ondergrens van onze schattingen van het benodigde budget voor dat jaar. Maar het aantal controles dat in 2022 werd uitgevoerd was hoogstwaarschijnlijk kleiner dan het aantal dat de minister ambieert: circa 2.500 uitgevoerde controles versus de ambitie van 22.500 controles. Voor een complete vierjaarlijkse controle van de hele 'oude' doelgroep (die tot 1 juli 2023) is waarschijnlijk meer geld nodig dan de ondergrens van circa € 20 miljoen. De bovengrens van de ECN inschatting, circa € 30 miljoen, lijkt dan een realistischer ondergrens.

7. Doelmatigheid van de energiebesparingsplicht

De naleving van de energiebesparingsplicht schiet tekort (§ 5.2) en moet waarschijnlijk worden afgedwongen met handhaving. In de periode die we hebben onderzocht is het gebrek aan naleving voor de minister meerdere keren de reden geweest extra geld te besteden aan meer controle. Tegelijk constateren we dat de budgetten die de minister direct beschikbaar stelt voor toezicht niet toereikend zijn om bedrijven eens in de 4 jaar te bezoeken (§ 6.3.3). Maar voordat het parlement besluit meer geld beschikbaar te stellen voor het direct financieren van extra toezicht op de energiebesparingsplicht, moet het weten of dat doelmatig is.

Wij kunnen niet achteraf de doelmatigheid van de energiebesparingsplicht vaststellen. Daarvoor moeten we weten wat de daadwerkelijke kosten en opbrengsten zijn. Maar de minister van KGG heeft geen informatie over uitgaven vóór 2018. Ook informatie over de feitelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht, in de vorm van de hoeveelheid bespaarde energie, heeft de minister niet. TNO en PBL geven wel schattingen voor een zichtjaar (2020 of 2030), maar niet voor de hele looptijd van de plicht. Toch hebben wij sterke aanwijzingen dat de energiebesparingsplicht een minder doelmatige manier is om energie te besparen en CO_2-uitstoot te verminderen dan tot nu toe wordt aangenomen.

In 2016 gaf het kabinet opdracht tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de kostenefficiëntie, of doelmatigheid, van CO_2-reductiemaatregelen (Rijksoverheid, 2016). ECN en PBL hebben hiervoor de kosten en baten, van onder andere het toezicht op de energiebesparingsplicht berekend (ECN en PBL, 2016). Zij kwamen uit op € 154 per bespaarde ton CO_2 in 2020 en € 168 in 2030. De energiebesparingsplicht zou daarmee binnen de huidige doelmatigheidsgrenzen

vallen die het kabinet hanteert, de subsidie-intensiteit uit de SDE++. Maar het is relatief duur, en dus minder doelmatig, vergeleken met veelgebruikte methoden van duurzame-energieopwekking.

Doelmatigheidsgrenzen regeling

Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)

Om de doelmatigheid te bepalen van maatregelen die de CO_2-uitstoot beperken, neemt het kabinet de SDE++-subsidie als uitgangspunt. Voor deze subsidie wordt een maximaal bedrag vastgesteld per vermeden ton CO_2-uitstoot. Het kabinet gebruikt de bandbreedte van deze duurzaamheids-subsidie om te bepalen of een maatregel doelmatig is. In 2024 is de maximale subsidiebehoefte voor de duurzaamheidssubsidie SDE++ vastgesteld op € 400 per vermeden ton CO_2-uitstoot.

In de praktijk wordt dit bedrag bijna nooit uitgekeerd. Zo bedroeg de gemiddelde subsidie-intensiteit in 2023 € 153 per vermeden ton CO_2-uitstoot. Dit bedrag wordt bovendien beïnvloed door enkele technieken die het parlement of de minister per se willen bekostigen, ook al zijn die relatief duur. Speciaal voor die technieken wordt een deel van het SDE++-budget gereserveerd, omdat ze niet kunnen concurreren met de meest doelmatige technieken. Dat soort technieken, zoals zonne- en windenergie, kregen in 2023 maar € 38 tot € 65 per vermeden ton CO_2-uitstoot (EZK, 2024b).

Toezicht op de energiebesparingsplicht is niet alleen relatief duur volgens de berekeningen uit 2016. Die berekening van de doelmatigheid van handhaving van de energiebesparingsplicht bevat bovendien veronderstellingen waarvan we betwijfelen of die realistisch zijn. De geschatte hoeveelheid energiebesparing is vermoedelijk overschat en de geschatte kosten voor een -sluitend vierjaarlijks- toezichtregime zijn onderschat. Daarmee zal de doelmatigheid nog slechter uitkomen dan waar al van werd uitgegaan.

We kunnen dit als volgt uitleggen. Ten eerste waren de verwachte opbrengsten van de energiebesparingsplicht, qua energiereductie in 2020, lager dan geschat werd in 2016. Volgens het IBO zou **jaarlijks** 30 PJ bespaard worden met de plicht, terwijl de KEV 2015, die eerder dan het IBO werd gepubliceerd, slechts als gevolg van de energiebesparingsplicht een energiebesparing verwachtte van 5,1 tot 16,9 PJ (ECN, e.a. , 2015). Dat was bovendien alleen in zichtjaar 2020, en niet voor elk jaar in de periode 2016-2020.

Ten tweede waren de kosten voor een compleet toezicht op de plicht vermoedelijk hoger dan in 2016 geschat, onder andere omdat het aantal bedrijven en instellingen dat onder de plicht valt, groter is waarmee gerekend werd. Waar het IBO uitgaat van 50.000 bedrijven en instellingen, waren er in diezelfde tijd al schattingen die uitgingen van een fors grotere doelgroep: tot wel 150.000 (§ 3.2.1). Op dit moment gaat de minister uit van een doelgroep van circa 90.000 'gewone' bedrijven. Daarnaast vallen sinds 2023 ook bijna 300 ETS-bedrijven, circa 3.300 glastuinbouw-bedrijven en ongeveer 14.000 milieuvergunningplichtige bedrijven onder de plicht. De kosten voor de controle op de doelgroep van 50.000 bedrijven en instellingen werden in 2016 ingeschat op € 10 miljoen per jaar. Het is onduidelijk waar dat bedrag op is gebaseerd, maar het bedrag én de doelgroep komen overeen met de inschatting die ECN en CE Delft in 2011 maakten. De kosten voor toezicht zijn echter hoger wanneer de doelgroep veel groter is. Daarbij schatten wij de kosten voor toezicht, op basis van die inschatting van ECN en CE Delft, sowieso al hoger in dan € 10 miljoen per jaar, bijvoorbeeld vanwege inflatiecorrectie (§ 6.3.3).

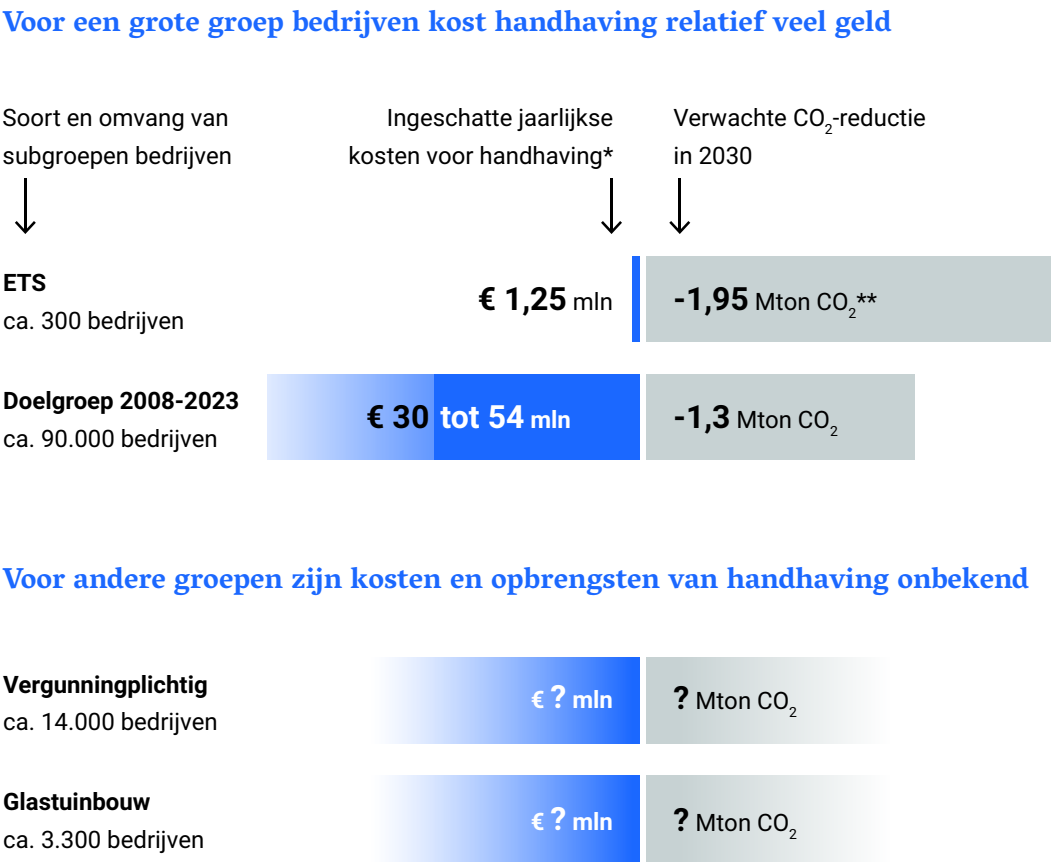
Ten derde zijn er allerlei kostenposten niet in het IBO opgenomen, die mogelijk wél van invloed zijn op hoeveel geld er wordt uitgegeven aan het behalen van de besparingen. Er wordt bijvoorbeeld ook toezicht gehouden op naleving van regel-geving die sterk overlapt met de energiebesparingsplicht, zoals de label C-verplichting en de Energie-Audit. Vanwege die grote overlap moet wellicht ook een deel van de kosten voor het toezicht op die regelgeving worden toegerekend aan de energiebesparingsplicht. Verder zijn er ook subsidies of fiscale regelingen die overlappen met de energiebesparingsplicht (PBL, 2020; PBL, 2023). Als maatregelen die al verplicht zijn ook financieel worden gestimuleerd, dan kost het meer geld dan nodig is om de gewenste energiebesparing te bereiken. Wij doen op dit moment onderzoek naar een mogelijke overlapping van subsidies en fiscale maatregelen met de energiebesparingsplicht. Onze bevindingen hierover publiceren we in 2025.

Opbrengsten van de tweede orde

Andere mogelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht zijn de 'tweede-orde-effecten'. Deze kunnen bestaan uit het beperken of voorkómen van maatschappelijke kosten voor de inkoop van gas uit het buitenland, beperking van netcongestie en beperking van grootschalig ruimtegebruik door windmolens, dat leidt tot maatschappelijke onrust. Deze baten zijn niet opgenomen in de berekeningen uit 2016 en wij hebben ze ook niet onderzocht.

De kosten voor een dekkend vierjaarlijks toezichtregime zijn dus waarschijnlijk hoger dan in 2016 werd ingeschat, en de baten zijn waarschijnlijk lager. Daarnaast is er een groot verschil tussen de kosten en baten per subdoelgroep van de energiebesparingsplicht, en dus ook in de verwachte doelmatigheid van de handhaving van de plicht (figuur 15).

Figuur 15 *Er kunnen tussen subdoelgroepen grote verschillen zijn in toezichtkosten per vermeden ton CO_2-uitstoot*[11]



**ingeschatte jaarlijkse kosten voor 4-jaarlijkse handhaving (€ prijspeil 2023)*
***verwachtte reductie per 5 jaar, totale opbrengst tot 2030 is waarschijnlijk hoger*

Van de nieuwe doelgroepen die per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vallen – de glastuinbouw en vergunningplichtige bedrijven – weet de minister niet hoeveel energiebesparing er mogelijk is én hoeveel een sluitend toezichtregime kost. Dit inzicht is er wel voor de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel en voor de ETS-sector.

Voor een compleet toezicht op de oude doelgroep, die bestaat uit ongeveer 90.000 bedrijven en instellingen, schatten wij dat jaarlijks circa € 30 tot € 54 miljoen nodig is

(prijspeil 2023, zie § 6.3.3). Dit levert in het zichtjaar 2030 zo'n 22 tot 38 PJ energiebesparing of 1,3 Mton CO_2-reductie op.[12]

Voor de kosten van toezicht op de plicht bij ETS-bedrijven gaven omgevingsdiensten volgens de minister voor KenE aan dat zij € 5 miljoen nodig hebben om alle ETS-bedrijven te controleren (§ 6.3.3). De budgetten hiervoor zijn uitgekeerd als onderdeel van de SPUK THE en ze moeten in ongeveer 4 jaar worden uitgegeven, dat is gemiddeld ongeveer € 1,25 miljoen per jaar. De minister voor KenE heeft hiervoor € 10 miljoen (of ongeveer € 2,5 miljoen per jaar) vrijgemaakt. Hiermee kunnen alle ETS-bedrijven 2 keer worden gecontroleerd in ongeveer 4 jaar. De opbrengst van de energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven in energiereductie is onbekend, maar het CO_2-reducerende effect werd ingeschat op 1,95 Mton CO_2 in de periode 2021-2025 en nog eens zo'n zelfde reductie in de periode 2026-2030 (§ 4.3.3). Daarmee lijkt het toezicht op de energiebesparingsplicht bij ETS-bedrijven doelmatiger dan bij de doelgroep die ook al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) om ervoor te zorgen dat bedrijven, maar ook instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – energie besparen. Uit ons onderzoek blijkt dat de plicht niet doeltreffend is en waarschijnlijk niet zo doelmatig is als wordt gedacht.

De energiebesparingsplicht lijkt een simpele plicht: een vaste groep bedrijven en instellingen, die een bepaalde hoeveelheid energie gebruiken, moeten verplicht energie-efficiënter worden. Dit doen zij door een door de minister voorgeschreven lijst met energiebesparende maatregelen door te voeren. In de praktijk blijkt de plicht echter de nodige moeilijkheden te kennen. De minister heeft geen grip op de uitvoering van het toezicht op de plicht. Dat is immers gedecentraliseerd, vooral naar provincies en gemeenten. De minister kan ook niet direct sturen op aantallen en soort controles, maar heeft daar wel doelen voor. Ook is de minister van KGG geen ‘eigenaar’ van het VHT-stelsel, waarbinnen het toezicht op de plicht wordt uitgevoerd. Dat stelsel werkt niet naar behoren. Voor bedrijven blijkt de plicht in de praktijk ook moeilijker dan gedacht. Bedrijven weten niet dat zij aan de plicht moeten voldoen, kunnen door IT-storingen niet informatie aanleveren als dat verplicht is en worden geconfronteerd met financiële en andere belemmeringen om energiebesparende maatregelen door te voeren. Voor de toezichthouders is het vervolgens moeilijk om te plicht te handhaven. Zij weten niet welke bedrijven onder de plicht vallen en worden ook geconfronteerd met niet-werkende IT van de rijksoverheid.

De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht effectiever te maken. Zoals de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten en de informatieplicht, en de uitbreiding van de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Deze ingrepen konden echter niet voorkomen dat de effecten van de energiebesparingsplicht waarschijnlijk achterblijven bij de verwachtingen. Ook heeft de minister deze ingrepen niet goed onderbouwd en is het effect van veel ingrepen achteraf niet vast te stellen. Dit komt omdat het de minister aan informatie ontbreekt over de uitgaven en de resultaten van de maatregelen. Daarnaast weet de minister niet precies welke bedrijven en instellingen tot de doelgroep behoren, en ook niet hoeveel dat er zijn. Als laatste stellen we vast dat de plicht nauwelijks nageleefd wordt en dat beperkt toezicht wordt gehouden op naleving van de regels.

Bedrijven voldoen om verschillende redenen niet aan de plicht. Een deel van de bedrijven weet niet dat er een energiebesparingsplicht is, ook al is deze 30 jaar geleden al ingevoerd. Ook zijn er problemen met de IT van RVO, waar bedrijven en instellingen aangifte moeten doen volgens de informatieplicht. Bovendien weten bedrijven die wel bekend zijn met de plicht dat die beperkt wordt gehandhaafd, wat hun motivatie om aan de plicht te voldoen negatief kan beïnvloeden. Daar komt bij dat het beleid een ‘one size fits none’-beleid is: het bestaat uit generieke maatregelen voor een diverse doelgroep. Kleine en startende bedrijven kampen bijvoorbeeld met beperkte investeringsruimte en andere bedrijven en instellingen die onder de doelgroep van de plicht vallen worden geconfronteerd met een stapeling van nationale en Europese regelgeving. Dan zijn er ook nog de tegengestelde belangen van huurders en verhuurders van bedrijfsruimten, en is verduurzaming voor scholen niet altijd nuttig met het oog op nieuwbouwplannen.

De minister behaalt de ambitie voor het toezicht op de naleving niet. Dit komt onder meer doordat de minister niet direct kan sturen op de uitvoering van dit toezicht. Immers, de plicht valt onder het VTH-stelsel waarin vooral provincies en gemeenten het bevoegd gezag zijn. Die bepalen zelf waar ze aandacht aan besteden en ze delegeren het toezicht aan hun omgevingsdiensten. De minister maakt weliswaar extra geld vrij voor toezicht buiten het VTH-stelsel om, maar dat bedrag is niet voldoende om alle bedrijven en instellingen 1 keer per 4 jaar te controleren – wat wel de ambitie is van de minister. Daar komt bij dat handhavers te weinig informatie hebben over de doelgroep, en te afhankelijk zijn van niet goed werkende IT van RVO. De toezichtdruk wordt nog hoger doordat verschillende soorten handhavers (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, ILT, SodM) toezicht houden op dezelfde bedrijven, maar voor net andere energiebesparingsregels en -voorschriften.

Is handhaving op de energiebesparingsplicht zo doelmatig als voorheen werd aangenomen? Waarschijnlijk niet. Wij betwijfelen of de volledige controle van de bedrijven en instelling die onder de energiebesparingsplicht vallen echt zo weinig geld kost, zoveel energie bespaart en zoveel CO_2-uitstoot vermindert als werd gedacht. Want bij het inschatten van de doelmatigheid is niet met alle factoren die ertoe doen rekening gehouden. Daardoor zijn de baten waarschijnlijk overschat en zijn de kosten mogelijk onderschat. Handhaving van de energiebesparingsplicht is daarom waarschijnlijk duurder dan eerder ingeschat en mogelijk minder doelmatig dan andere ingrepen om energie te besparen en CO_2-uitstoot te beperken. Het is daarom geen oplossing om zomaar meer geld vrij te maken voor meer controle op naleving van de energiebesparingsplicht.

Deze conclusies sluiten voor een deel aan bij de conclusies uit ons onderzoek uit 2011 naar het energiebesparingsbeleid (Algemene Rekenkamer, 2011). Wij zagen toen dat de effecten van de energiebesparingsplicht achterbleven bij de ambities. Een van onze aanbevelingen destijds was: onderzoek hoe de kosten van goede handhaving van de energiebesparingsplicht zich verhouden tot de baten. Ook stelden wij in een later onderzoek, in 2023 (Algemene Rekenkamer, 2023b), dat de minister geen goed zicht heeft op de effecten van energiebesparend beleid. Onze aanbeveling aan de minister was: maak snelheid met het opzetten van een systeem waarmee het resultaat van het additionele beleid voor de energiebesparingsverplichting voor artikel 7 uit de European Energy-efficiency Directive kan worden gemonitord.

8.2 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van KGG aan om verantwoordelijkheid te nemen voor een doeltreffende en doelmatige aanpak van de energiebesparingsplicht.

1. Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistentie informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.
2. Maak het voor bedrijven gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energie-besparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen.

3. Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het IPO en de VNG) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.
4. Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak daarom tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.

Verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben reeds geconcludeerd dat delen van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH- stelsel) aan verbetering toe zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van IenW. Het is, voor het bereiken van beleidsresultaten van de energiebesparingsplicht, zaak om als minister van KGG ook verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van het VTH-stelsel, op het gebied van de energiebesparingsplicht.

5. Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambitities voor toezicht en over verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de Energiebesparingsplicht is georganiseerd.

9. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft op 31 oktober een reactie gegeven op een conceptversie van dit rapport. Hieronder geven we een samenvatting van de reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.
Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord. Een overzicht van onze conclusies, aanbevelingen en de reactie van de minister hierop is te vinden in bijlage 1.

9.1 Reactie minister van KGG

De minister geeft aan dat het rapport aanknopingspunten biedt om de effectiviteit en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht verder te verbeteren. De minister stelt dat de energiebesparingsplicht geen kwantitatieve doelstellingen kent voor energiebesparing of CO_2-reductie. Zij herkent de constatering dat er beperkt inzicht is of was in de opbrengsten van de energiebesparingsplicht. Dit is volgens de minister verbeterd door de invoering van de informatie- en onderzoeksplicht. Mede daardoor kunnen toezichthouders informatiegestuurd bepalen welke bedrijven zij controleren.

De minister neemt onze aanbeveling over om de energiebesparingsplicht te versterken. Dit doet zij als onderdeel van de actualisatie van de plicht in 2027. Hierbij zal de minister kijken naar opties om de administratieve lasten te verlichten, het besparingspotentieel zoveel mogelijk te realiseren, overlappende regelgeving aan te pakken en de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht te bezien. Via die aanpak geeft de minister ook invulling aan onze aanbeveling om het voor bedrijven gemakkelijker te maken om aan de energiebesparingsplicht te voldoen.

De minister herkent niet dat de energiebesparingsplicht een ‘one-size-fits-all’ beleid is. Zij wijst erop dat voor de glastuinbouw rekening wordt gehouden met een andere opbouw van de energieprijzen en dat zeer energie-intensieve bedrijven niet gebonden zijn aan de Erkende Maatregelenlijsten. Ook is een splitsing gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van huurders en verhuurders voor het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

De minister stelt dat het 4-jaarlijks (fysiek) controleren van alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen niet wenselijk is, onder andere vanwege de kosten. Daarom ziet de minister mogelijkheden voor informatiegestuurd toezicht. Tegelijk is de energiebeparingsplicht, volgens de minister, een instrument met relatief lage kosten vergeleken met stimulerende maatregelen voor energiebesparing.

De minister erkent dat er een risico is dat Europese doelstellingen voor energie-besparing niet worden gehaald. De energiebesparingsplicht is één, maar niet het enige, middel om die doelen te behalen. In de voorjaarsnota 2025 wordt een besluit genomen over het doorvoeren van streefwaarden voor energiebesparing per sector om aan de Europese doelstellingen te voldoen. Hiermee geeft de minister invulling aan onze aanbeveling op dit punt.

De minister neemt onze aanbevelingen over. Zo gaat zij naar aanleiding van onze aanbeveling om heldere afspraken te maken met de bewindspersonen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in gesprek met die bewindspersonen om na te gaan hoe het systeem van toezicht en handhaving beter kan functioneren. Ook gaat zij in gesprek met gemeenten en provincies over een gewenst en realistisch toezicht, conform onze aanbeveling.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor haar reactie. De minister gaat aan de slag om de energiebesparingsplicht verder te verbeteren. Hier hebben de minister en haar voorgangers de afgelopen jaren ook al aan gewerkt, bijvoorbeeld door invoering van de Erkende Maatregelen Lijsten en de Informatieplicht, en het uittrekken van geld voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht.

We constateren dat de minister toezegt om actie te ondernemen naar aanleiding van onze conclusies en aanbevelingen. Zo geeft ze aan dat ze in gesprek zal gaan met

gemeenten en provincies én met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht op de energiebesparingsplicht.

De minister blijft echter verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing, ook al is het toezicht decentraal belegd. Wij benadrukken daarom nogmaals dat deze gesprekken moeten leiden tot het maken van heldere afspraken over de verbetering van het toezicht en van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd. Dat is ook van belang voor het bereiken van de beoogde resultaten.

Wij vinden het positief dat de minister de energiebesparingsplicht wil actualiseren en verbeteren. Wij roepen de minister op om de energiebesparingsplicht grondig tegen het licht te houden. Het doorvoeren van kleine verbeteringen in de bestaande plicht, zoals de afgelopen 30 jaar steeds is gebeurd, hebben er nog niet toe geleid dat de minister inzicht heeft in de effecten van het beleid en de doelgroep van de energie-besparingsplicht. Het is ook zaak om met deze grondige aanpak op tijd te beginnen, zodat een eventueel aangepaste plicht in 2027 gereed is.

Ons onderzoek laat zien dat beleid en praktijk onvoldoende bij elkaar komen. De minister is van mening dat er binnen de energiebesparingsplicht veel maatwerk mogelijk is voor bedrijven. En deze aanpassingen zijn een stap in de goede richting. Het is echter van belang om te zorgen dat ook de circa 90.000 bedrijven die al langere tijd onder de plicht vallen worden geholpen om te kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Hiervoor is het wel nodig dat de minister inzicht krijgt in de doelgroep van de energiebesparingsplicht.

In ons onderzoek hebben wij beleid en toezeggingen van de minister afgezet tegen resultaten en de praktijk. De ambitie voor een 4-jaarlijkse (fysieke) controle bij 100% van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen is afkomstig van voorgaande ministers en het kabinet. Als de huidige minister een andere controlefrequentie of anders ingericht toezicht nuttiger acht, blijft het van belang om samen met het bevoegde gezag afspraken te maken over een gewenst én uitvoerbaar toezicht op de energiebesparingsplicht.

De minister is van mening dat de plicht ‘als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen’. Ons onderzoek toont dit niet aan en de minister onderbouwt dit niet. In dit kader verwijzen wij ook naar het onderzoek dat wij in 2011 publiceerden over onder andere de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook toen was de minister van mening dat de kosten

en baten van de handhaving van de energiebesparingsplicht zeer gunstig waren, zonder dit te onderbouwen. Uit ons onderzoek blijkt juist dat de handhaving van de plicht relatief duur is ten opzichte van stimulerende maatrelen om CO_2-uitstoot te reduceren. Er is werk aan de winkel: onderbouwing van de energiebesparingsplicht, duidelijkheid over de doelgroep, adequaat ingericht toezicht en beleid dat zich vertaalt naar de praktijk en vooral resultaten. Het is de moeite waard om bij te dragen aan klimaatdoelen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

In de bestuurlijke reactie van de minister is deze tabel overgenomen en heeft het ministerie deze ingevuld. Dit sloot niet altijd goed aan bij onze aanbevelingen en conclusies. De hieronder opgenomen tabel wijkt daarom af van die de minister in haar reactie heeft opgenomen.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparingsplicht levert minder energiebesparing op dan verwacht. De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht efficiënter te maken maar heeft de ingrepen onvoldoende onderbouwd.	Achterblijvende resultaten van de energiebesparingsplicht hebben mogelijk gevolgen voor het behalen van Europese doelstellingen. Maak tijdig een inschatting van het risico dat doelstellingen niet behaald worden, en neem zo nodig aanvullende of andere maatregelen.	Wat betreft de risico's voor het niet halen van de Europese doelen, erkent het kabinet dat dit een reëel risico is. […] Zoals aangekondigd in het regeerprogramma neemt dit kabinet bij de voorjaarsnota 2025 een besluit over de vertaling van het EED doel, artikel 4, naar sectorale streefwaarden.	n.v.t.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparingsplicht levert minder energiebesparing op dan verwacht. De minister heeft in de onderzochte periode verschillende ingrepen gedaan om de energiebesparingsplicht efficiënter te maken maar heeft de ingrepen onvoldoende onderbouwd.	Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energiebesparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Realiseer onder andere een deugdelijke en consistente informatievergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten. Ook dienen de ondergrenzen, vóór een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt, te worden heroverwogen. Daarbij is het zaak dat kosten van handhaving en baten qua energiereductie beter in evenwicht zijn.	Ten behoeve van de actualisatie van de plicht in 2027 worden beleidsopties verkend die de administratieve lasten van de plicht zouden verlichten en de opbrengsten zouden verhogen. Na de invoering van de informatie- en onderzoeksplicht is de informatievoorziening veranderd en beschikt het kabinet over de voortgangscijfers van de energiebesparingsplicht, waarover het de Tweede Kamer informeert. Ook naar aanleiding van de interne evaluatie worden de ondergrenzen van de energiebesparingsplicht die in het verleden gekoppeld waren aan de energiebelastinggrenzen, tegen het licht gehouden.	Wel geven wij de minister nogmaals mee dat doorgaan met alleen het versterken van de huidige plicht wellicht onvoldoende is. De energiebesparingsplicht is de afgelopen 30 jaar steeds bijgesteld. Dit heeft er nog niet toe geleid dat de minister inzicht heeft in de doelgroep van de energiebesparingsplicht of de effecten van het beleid. Volgens de minister zijn er bovendien geen (kwantitatieve) doelen, is zij formeel niet verantwoordelijk voor het toezicht op de plicht, maar moet naleving van de plicht wel bevorderd worden. Juist daarom bevelen wij de minister aan om de energiebesparingsplicht meer fundamenteel tegen het licht te houden en scenario's te ontwikkelen voor de verbetering van de energiebesparingsplicht.
Veel bedrijven voldoen niet aan de energiebesparingsplicht omdat de minister te veel uitgaat van een 'one size fits all'-beleid.	Maak het voor bedrijven en instellingen gemakkelijk en overzichtelijk om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van informatie- en dienstverlening aan hen. Maar ook door het aanpakken van overlappende regelgeving of het versterken van het eLoket van RVO, waar bedrijven en instellingen informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen.	Binnen de energiebesparingsplicht zijn er mogelijkheden om rekening te houden met een specifieke situatie van een bedrijf of instelling. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de praktijk van de bedrijven en instellingen en er wordt rekening gehouden met de lokale afspraken en voorschriften. […] Eventuele overlappende regelgeving zal in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden vermeden.	De minister is van mening dat er binnen de energiebesparingsplicht veel maatwerk mogelijk is voor bedrijven. Zij geeft hierbij voorbeelden die vooral ten goede komen aan heel energie-intensieve bedrijven of bedrijven die sinds 1 juli 2023 onder de plicht vallen. Voor de circa 90.000 bedrijven die voor die tijd al onder de plicht vielen blijft in enige mate sprake van een 'one-size-fits-none' beleid. Dit geldt des te meer voor energiebesparingsplichtigen die geen eigenaar zijn van het pand waarin hun bedrijf gevestigd is.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De ambitie van de minister ten aanzien van toezicht op de energiebesparingsplicht wordt niet gehaald omdat zij onvoldoende middelen biedt voor een dekkende controle buiten het VTH-stelsel om en omdat zij onvoldoende zicht heeft in de doelgroep. Dit gebeurt binnen de context van het VTH-stelsel dat niet naar behoren functioneert.	Overleg met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het IPO en de VNG) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen. Toezichtscenario's en risicogericht toezicht per doelgroep kunnen hierbij worden meegenomen.	Het realiseren van energiebesparing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om die reden zal ik in overleg treden met de decentrale overheden met als doel het energiebesparingspotentieel beter te benutten. […] Momenteel werkt OmgevingsdienstNL met haar partners een meerjarige uitvoeringsagenda uit. Onderdeel van deze agenda is ook de databehoefte in kaart brengen van omgevingsdiensten. Met de verzamelde data kunnen deze diensten risico- en informatiegestuurd toezicht uitvoeren en hiermee het toezicht beter inrichten.	We constateren met genoegen dat de minister voornemens is om in gesprek te gaan met gemeenten/provincies en met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht door de Omgevingsdiensten. De minister blijft immers, ook al is het toezicht decentraal belegd, verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing. In het bereiken van de beoogde resultaten van de energiebesparingsplicht heeft het toezicht een belangrijke functie.
De ambitie van de minister ten aanzien van toezicht op de energiebesparingsplicht wordt niet gehaald omdat zij onvoldoende middelen biedt voor een dekkende controle buiten het VTH-stelsel om en omdat zij onvoldoende zicht heeft in de doelgroep. Dit gebeurt binnen de context van het VTH-stelsel dat niet naar behoren functioneert.	Maak heldere afspraken met de bewindspersonen bij IenW over de aansluiting tussen mensen en middelen en de beleidsambities voor toezicht, en over de verbetering van het stelsel waarbinnen het toezicht op de energiebesparingsplicht is georganiseerd.	Ook zal ik in gesprek gaan met mijn collega van IenW hoe het systeem van toezicht en handhaving effectiever kan functioneren en welke kansen en uitdagingen er zijn.	We constateren met genoegen dat de minister voornemens is om in gesprek te gaan met gemeenten/provincies en met haar ambtgenoot van IenW over het toezicht door de Omgevingsdiensten. De minister blijft immers, ook al is het toezicht decentraal belegd, verantwoordelijk voor de effectiviteit van het Rijksbeleid voor energiebesparing. In het bereiken van de beoogde resultaten van de energiebesparingsplicht heeft het toezicht een belangrijke functie.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De energiebesparings-plicht is mogelijk minder kosteneffectief dan gedacht.	Ontwikkel scenario's voor een verbeterde energie-besparingsplicht en maak hieruit een onderbouwde keuze. Betrek hierin onder andere een deugdelijke en consistente informatie-vergaring om zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep en op toezichtresultaten .	Het kabinet is van mening dat de energiebesparings-plicht als instrument relatief lage kosten heeft ver-geleken met andere stimulerende maatregelen. […] Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht in 2027 maakt het kabinet zoveel mogelijk gebruik van de beschikbare informatie over de voortgang van de energiebesparingsplicht gebruik om de beleids-keuzes te onderbouwen.	Bij dit alles is de minister van mening dat de plicht 'als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met andere stimulerende maatregelen'. De minister onderbouwt dit niet. Uit ons onderzoek blijkt juist de handhaving van de plicht relatief duur is ten opzichte van stimulerende maatrelen om CO_2-uitstoot te reduceren. In dit kader verwijzen wij ook naar het onderzoek dat wij in 2011 publiceerden over onder andere de Energie-besparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook toen was de minister van mening dat de kosten en baten van de handhaving van de energiebesparings-plicht zeer gunstig waren, zonder dat dit te onder-bouwen.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

In hoeverre bevordert de minister van KGG, dat de eventuele doelen, door het kabinet verbonden aan de energiebesparingsplicht, worden behaald?

Onderzoeksvragen

1. *Hoe heeft de minister de energiebesparingsplicht in de periode 2008-2023 onderbouwd?*
   a. Wat is de energiebesparingsplicht en in hoeverre is deze ge- of verbonden aan Europese wetgeving?
   b. Hoe is toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht geregeld, welke partijen zijn verantwoordelijk en hoe wordt dit bekostigd?
   c. Heeft de minister onderbouwd wat voor soort bedrijven en inzicht in hoeveel bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen?
   d. Welke veranderingen ten aanzien van de plicht voerde de minister door in de periode 2008-2023 en heeft zij deze onderbouwd?
   e. Welke veranderingen treden op in de energiebesparingsplicht, zodra de Omgevingswet ingaat?

2. *Zijn eventuele doelen of verwachtingen, verbonden aan de energiebesparingsplicht, behaald?*
   a. Heeft de minister inzicht in het energieverbruik van de doelgroep?
   b. Welke energiebesparingsdoelstellingen of -verwachtingen heeft de minister in de periode 2008-2023 gekoppeld aan de energiebesparingsplicht en hoe zijn die verwachtingen onderbouwd. Is die onderbouwing navolgbaar en derhalve de verwachting plausibel?
   c. Zijn in de periode 2008-2023 de doelen qua beoogde energiereductie en navolging van de wet door bedrijven behaald?

3. *Indien de doelen niet zijn behaald, wat is daarvan de reden?*
   a. Kan de minister, op basis van zijn informatiepositie en sturingsmogelijkheden, de energiebesparingsplicht (regelgeving, handhaving en naleving) bijsturen?
   b. Zorgt de wetgever dat de verantwoordelijken voldoende (financiële) mogelijkheden hebben om de verantwoordelijkheid ten aanzien van toezicht en handhaving in te vullen?

c. Welke elementen van de energiebesparingsplicht – regelgeving, toezicht, handhaving - dragen voor bedrijven, al dan niet, bij aan naleving?

Normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen gebruikt de Algemene Rekenkamer een normenkader. Hieronder staan de gehanteerde normen die wij hebben ontleend aan de literatuur en de basisnormen die de Algemene Rekenkamer gebruikt in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Bij elke norm is opgenomen of de minister hieraan voldoet en verwijzen we naar het hoofdstuk dat de onderbouwing vormt voor ons oordeel.

Onderzoeksvraag 1

Geen normen van toepassing.

Onderzoeksvraag 2

2a.

Geen normen van toepassing.

2b.

De onderbouwing moet plausibel zijn. Dat betekent hier dat deze niet in tegenspraak is met inzichten over het aantal bedrijven dat onder de plicht valt (volgt uit 1c), met het energieverbruik van die bedrijven (volgt uit 2a), het mogelijke effect van de maatregel en de in de wetenscha gangbare inzichten over de handhaafbaarheid en navolging door bedrijven.

In de energiebesparingsplicht zijn niet direct strikte doelen qua energie-reductie/energie-efficiëntie opgenomen. Achtereenvolgende kabinetten en ministers hanteren wel doelstellingen voor energie-efficiëntie of CO_2-reductie als gevolg van de energiebesparingsplicht, of verbinden de plicht in hun formuleringen op zodanige wijze aan verwachtingen qua energie-efficiëntie of CO_2-reductie dat dit kan worden opgevat als een besparingsdoelstelling. In de meeste van de door ons aangetroffen doelstellingen of streefwaarden baseren het kabinet en de minister zich op prognoses van ECN/TNO en PBL. De minister mag onzes inziens kunnen terugvallen op de gegevens van deze bureaus. **De minister voldoet daarmee aan de norm** (hoofdstuk 4).

In de regelgeving én in antwoord op Kamervragen geeft de minister aan dat de doelstelling is dat alle bedrijven zich volledig aan de regelgeving houden. Deze doelstelling is niet onderbouwd en is in tegenspraak met de inschattingen van bijvoorbeeld ECN/TNO en PBL. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 5).

Het kabinet heeft de ambitie dat elk bedrijf dat onder de plicht valt elke 4 jaar wordt gecontroleerd. Deze ambitie is niet onderbouwd en daarmee niet plausibel. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 6).

2c.

- De doelen die de minister heeft gesteld ten aanzien van naleving van de plicht door bedrijven zijn behaald (Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen nemen alle verplichte maatregelen (Activiteitenbesluit Milieubeheer, artikel 2.15; Alle bedrijven die aan de Energiebesparingsverplichting moeten voldoen, hebben op 1 december 2023 aan de informatieplicht voldaan (Activiteitenbesluit Milieu-beheer, artikel 2.15)
- De beoogde energiereductie die de minister dan wel het kabinet verbonden heeft aan de energiebesparingsplicht (vraag 2b) is behaald.
- De vastgestelde doelen van het beleid dienen te worden gerealiseerd, dan wel dienen te worden heroverwogen. Daarbij dienen zo min mogelijk schadelijke neveneffecten op te treden.[13]

De uiteindelijke opbrengsten van de energiebesparingsplicht blijven in de onderzochte periode achter bij de doelstellingen of streefwaarden van het kabinet. Specifiek verwijzen wij hierbij naar de afgesloten periode uit het *Energieakkoord* (2013). De doelstelling was in 2013-2014 dat de plicht ongeveer 35 PJ energiereductie zou opleveren. Het is onbekend hoeveel energie in 2020 uiteindelijk is bespaard via de energiebesparingsplicht. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm**. Of de doelstelling qua energiebesparing in 2030 wel wordt behaald, moet nog blijken (hoofdstuk 4).

De minister heeft als doel dat er 100% naleving is onder bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Voor zover daar zicht op is, houden de meester bedrijven zich sinds 2008 structureel niet aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De minister heeft dit doel niet heroverwogen. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 5).

Ook de ambitie die het kabinet stelt voor het toezicht van de energiebesparingsplicht lijkt niet gehaald. Voor zover de minister daar inzicht in heeft, blijft het aantal controles achter bij de ambitie dat alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen eens per 4 jaar worden gecontroleerd. **De minister voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 6).

Onderzoeksvraag 3

3a.

- De minister verzamelt informatie om zich ervan te vergewissen of het stelsel werkt zoals beoogd.
- Indien de minister het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt niet zelf uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt, draagt zij zorg voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag, bedoeld in artikel 2.31. (Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.2)

We constateren dat de informatie die de minister van KGG verzamelt, zich grotendeels beperkt tot monitoring van de resultaten van de aanvullende gelden die zijn toegekend voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. De minister heeft geen informatie over de uitgaven die haar voorganger, de minister van IenM, deed in het kader van de versterking van de handhaving van de energiebesparingsplicht. De minister van KGG had tot 2023 geen overzicht van hoe het toezicht op de energiebesparingsplicht ervoor staat. **Zij voldoet daarmee niet aan de norm** (hoofdstuk 4).

3b.

- Bij decentralisatie van taken verwachten we van de minister dat hij zich er van vergewist dat de uitvoerders voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren.
- De omvang van de bekostiging van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht moet plausibel zijn.

Uit verschillende evaluaties blijkt dat omgevingsdiensten onvoldoende functioneren en niet goed geëquipeerd zijn voor hun taak. De minister heeft per 01-07-2023 de energiebesparingsplicht ondergebracht in de basistaken, die gemeenten verplicht moeten laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Zij kiest hiervoor, vanuit de gedachte dat centralisatie van deze taken bij de omgevingsdiensten ervoor zorgt dat deze diensten robuuster worden. Daar waar mogelijk zorgt de minister voor wetgeving en beleid die bijvoorbeeld de gegevensoverdracht vanuit de netbeheerders mogelijk maken, waardoor de omgevingsdiensten een beter inzicht in de doelgroep krijgen.

De minister zorgt er niet voor dat omgevingsdiensten de financiële middelen hebben om het door het kabinet en minister geambieerde aantal jaarlijkse controles uit te kunnen voeren. Het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt, net als andere VTH-taken, primair bekostigd via de algemene uitkering in het Gemeentefonds. Gemeenten zijn vrij deze middelen naar eigen inzicht in te zetten, zonder dat de minister hierop kan sturen. De middelen die de verantwoordelijke ministers zelf verstrekten waren niet voldoende om het door de minister gewenste aantal controles te laten uitvoeren. Mogelijk was het totaal van de door het bevoegd gezag en de minister verstrekte middelen wel voldoende, maar de minister heeft vóór 2023 geen inzicht in die andere geldstromen. Daarmee voldoet de minister van KGG **niet aan de norm dat zij zich ervan heeft vergewist dat de uitvoerders voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren** (hoofdstuk 6).

De omvang van de extra bekostiging die wordt geleverd voor het toezicht op de energiebesparingsplicht is politiek gekozen, niet onderbouwd én niet gerelateerd aan de ambitie van de minister qua aantallen controles. Daarmee voldoet de minister niet aan de **norm dat de omvang van de bekostiging van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht plausibel moet zijn** (hoofdstuk 6).

3c.
Geen normen van toepassing.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

Voor dit onderzoek hebben wij een documentstudie gedaan van openbare informatie, stukken van de ministeries van EZK (nu KGG), IenW, LNV (nu LNVV) en BZK. Ook hebben wij medewerkers van die ministeries geïnterviewd. Tevens hebben wij gesproken met medewerkers van handhavingsdiensten en brancheorganisaties van de doelgroep die onder de energiebesparingsplicht valt.

In de volgende alinea's gaan wij nader in op onze berekeningen van de (mogelijke) benodigde bekostiging van een sluitende vierjaarlijkse controle van de gehele doelgroep, zoals die voor 1 juli 2023 ingeschat werd. Ook beschrijven wij hoe wij tot onze keuze zijn gekomen voor de branches waarmee we hebben gesproken om inzicht te krijgen in de problematiek die de doelgroep van de energiebesparingsplicht ervaart met de plicht.

Berekeningen benodigde bekostiging
Wij hebben op 4 manieren benaderd welke uitgaven jaarlijks nodig zijn of zouden kunnen zijn om elk bedrijf dat onder de energiebesparingsplicht valt te controleren (§ 6.3.3).

Extrapolatie inschatting Energieonderzoek Centrum Nederland uit 2011
CE Delft en Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) rapporteerden in opdracht van het ministerie van VROM over het energiebesparingspotentieel onder de energiebesparingsplicht en de kosten van het toezicht daarop. Dit deden zij op basis van gegevens van DCMR Milieudienst Rijnmond en interviews met omgevingsdiensten. Zij schatten in dat het ongeveer 7 tot 10 uur per instelling kost om de naleving van de energiebesparingsplicht te controleren. In die 7 tot 10 uur nemen wij ook de tijdbesteding mee voor hercontroles en de verdere escalatiemogelijkheden die omgevingsdiensten hebben, waarbij we het opleggen en invorderen van dwangsommen hebben meegerekend. De door CE Delft en ECN geschatte tijd werd immers besteed aan "tijd voor voorbereiden bezoek (analyse dossier en verzenden brief), tijd bij bezoek voor aspect energie, administratieve verwerking en beoordelen plan van aanpak" (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).

- Wij gaan voor de tijdsinzet per inspecteur uit van de standaard CAO voor de rijksoverheid, van 36 uur per week en 48 werkzame weken per jaar.
- Op basis van deze tijdsinzet en uitgaande van 7 tot 10 uur per controle, kan een inspecteur 172-246 controles per jaar uitvoeren, indien hij of zij zich alleen bezig houdt met die controles en niet met andere taken.

- Voor de aantallen bedrijven hanteren we de uitgangspunten die we in § 3.1.2 hebben toegelicht.
- Bedrijven en instellingen uit de doelgroep moeten minimaal eens per 4 jaar gecontroleerd worden. Eén controle per bedrijf of instelling per 4 jaar is gelijk aan het jaarlijks controleren van 1/4 van het aantal bedrijven.
- In 2011 gingen CE Delft en ECN uit van een gemiddeld uurtarief voor een inspecteur van € 100 (CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond, 2011).
- Wij gebruiken CBS-gegevens voor de loonstijging voor de sector Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Op basis van CBS-gegevens zetten wij het uurloon van € 100 in 2011 door naar € 136,43 in 2023, volgens tabel 2 (CBS, zonder datum b).

Tabel 2 *Ontwikkeling loonkosten volgens CBS*

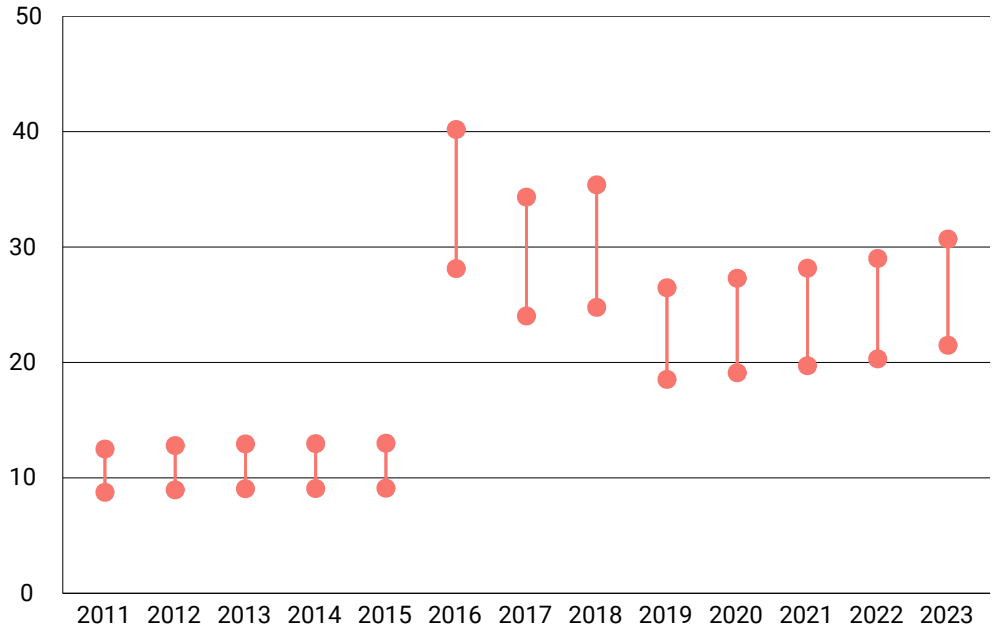
Jaar	stijging contractuele loonkosten per uur, jaar-op-jaar in %	Loonkosten per uur
2011	n.v.t.	€ 100,00
2012	2,40%	€ 102,40
2013	1,10%	€ 103,53
2014	0,20%	€ 103,73
2015	0,30%	€ 104,04
2016	3,00%	€ 107,17
2017	2,50%	€ 109,85
2018	3,10%	€ 113,25
2019	3,90%	€ 117,67
2020	3,10%	€ 121,31
2021	3,20%	€ 125,20
2022	3,00%	€ 128,95
2023*	5,80%	€ 136,43

Bron van de percentages: CBS, https://opendata.cbs.nl/?dl=9CB37#/CBS/nl/dataset/85663NED/table, Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur. Bedrijfstak/branches: Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Bewerking Algemene Rekenkamer.

Op basis van deze gegevens en uitgangspunten presenteren wij de benodigde kosten voor een vierjaarlijkse controle in figuur 16.

Figuur 16 *Geschatte benodigde bekostiging controle energiebesparingsplicht, gerekend vanuit 2011, kent een grote onzekerheidsmarge*

Geschatte kosten 4-jaarlijkse controle energiebesparingsplicht op basis van extrapolatie van cijfers CE Delft en ECN (2011) (in miljoenen euro's)

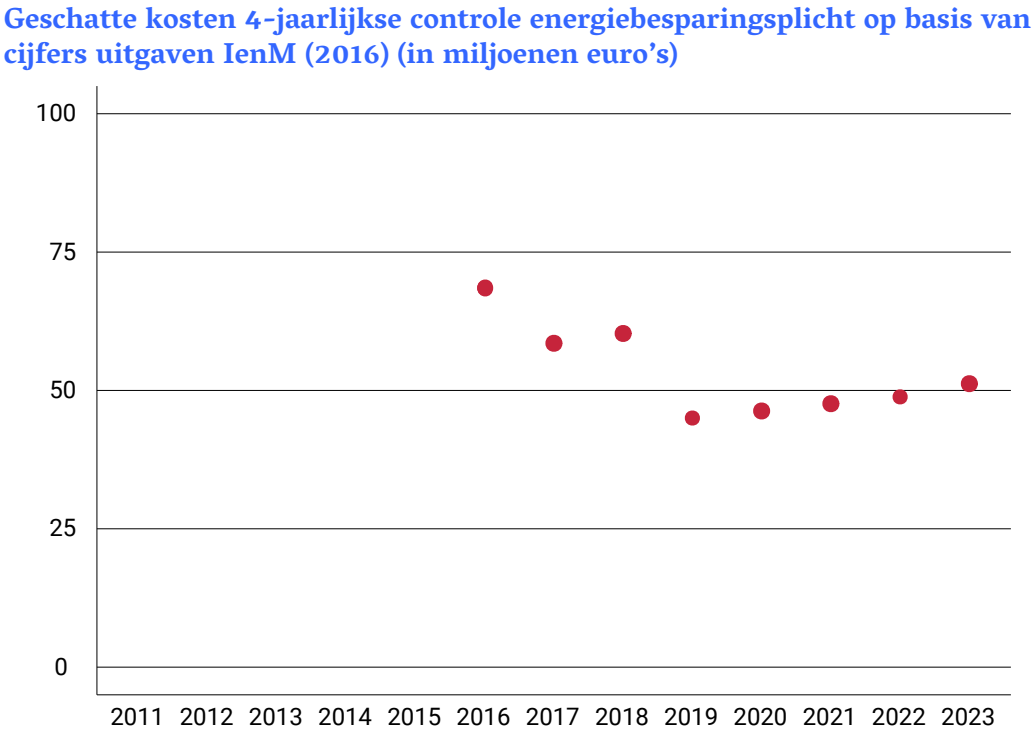


Extrapolatie uitgaven IenM, 2016

Het ministerie van IenM heeft in 2015-2017 geld uitgegeven voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. De ministeries van IenW en EZK hebben geen informatie over de uitkomsten hiervan. In 2016 is € 3 miljoen uitgegeven, omgevingsdiensten hebben met dit bedrag 1.642 controles uitgevoerd (CE Delft, 2018). Dat betekent dat een controle het omgevingsdiensten gemiddeld € 1.827 kost. Op basis van de uitgangspunten over het aantal te controleren bedrijven en de inflatie loon-ontwikkeling die wij hanteren onder extrapolatie van de cijfers van CE Delft en ECN (2011), hebben wij met deze cijfers berekend hoeveel geld er mogelijk nodig is voor controles, voor de periode 2016-2023 (figuur 17).

Voor controle van de complete doelgroep was maximaal € 68,5 miljoen nodig voor de vierjaarlijkse controle van de doelgroep van 150.000 bedrijven en instellingen die in 2016 zijn genoemd. Dit bedrag daalt naar ongeveer € 45 miljoen tot € 51 miljoen per jaar, in de periode 2019-2023, als ook de geschatte omvang van de doelgroep afneemt naar ongeveer 90.000 bedrijven en instellingen (figuur 17).

Figuur 17 *Benodigde bekostiging vierjaarlijkse controle energiebesparingsplicht, loopt sterkt op tussen 2019 en 2023*



Extrapolatie uitgaven voor de gemeente Zaanstad, in 2021-2023

Wij hebben ook een inschatting gemaakt van de benodigde bekostiging door deze te vergelijken met meer recente uitgaven van een omgevingsdienst voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. In dit geval de omgevingsdienst die werkt voor de gemeente Zaanstad.

TwynstraGudde stelde vast dat in Zaanstad 1 extra controle op de energie-besparingsplicht, in de periode 2021-2023, € 870 of € 977 kostte. Deze kosten zijn afgeleid uit het verstrekte budget van de VUE en het aantal controles dat is uitgevoerd. In 2021 was voor de gemeente Zaanstad een budget van € 29.615 beschikbaar, hiermee zijn ongeveer 34 controles uitgevoerd. Voor de VUE2 (2022-2023) is een budget van € 57.657 beschikbaar gesteld. Hiermee zijn of worden 59 controles uitgevoerd (TwynstraGudde, 2023). Op basis van het rapport is niet duidelijk hoeveel uur een controle kostte en waardoor het verschil in kosten wordt veroorzaakt. Ook is onduidelijk in hoeverre het budget geheel is ingezet voor controles, of ook voor andere zaken. Daarmee is het moeilijk om de uitgaven te extrapoleren naar de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht in Nederland.

De navolgende inschatting moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Als we uitgaan van 90.000 bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen – dit is de inschatting van de doelgroepgrootte in de periode dat de VUE wordt verstrekt – dan is er voor het vierjaarlijks controleren van de gehele doelgroep jaarlijks € 19,6 miljoen tot € 22 miljoen nodig.

Extrapolatie vanuit de SPUK THE in 2023

Op basis van de controles die zijn uitgevoerd via de SPUK THE is een inschatting gemaakt van de totale benodigde bekostiging. In 2023 hebben omgevingsdiensten ongeveer 59 extra fte aangetrokken, bekostigd met de SPUK THE (Rijksoverheid, zonder datum). De nieuw aangetrokken inspecteurs hebben in 2023 ten minste 2.879 controles en 610 hercontroles uitgevoerd binnen de systematiek van de SPUK THE (Rijksoverheid, zonder datum). Er zouden dan 383 inspecteurs nodig zijn voor een complete controle. De inspecteurs die al in dienst waren, hebben onder andere 3.222 inspecties uitgevoerd voor de energiebesparingsplicht. Om elke 4 jaar alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen te controleren, zijn dan ongeveer 380 inspecteurs nodig. Uitgaande van de uitgaven van de SPUK THE zou hiervoor jaarlijks € 53,5 tot € 54 miljoen nodig zijn.

Aantal benodigde inspecteurs en bijhorende kosten volgens SPUK THE

De nieuwe inspecteurs voerden ongeveer evenveel controles uit als de en al aanwezige collega's. De 59 fte aan nieuw aangetrokken inspecteurs voerden 2.879 controles en 610 hercontroles uit, betaald uit de SPUK THE. De 75,9 fte aan reeds aanwezige inspecteurs voerden (onder andere) 3.222 controles en 1232 hercontroles uit buiten de SPUK THE.

De 59 fte aan nieuwe inspecteurs voerden gemiddeld per persoon 59 inspecties uit per jaar. De 76 fte al aanwezige inspecteurs voerden gemiddeld 58,6 inspecties uit per jaar. Voor het streven naar 22.5000 inspecties zijn respectievelijk 380 en 383 inspecteurs nodig. Dat zijn 6,45 tot 6,51 keer zoveel inspecteurs als er met de SPUK THE zijn bekostigd.

Volgens de klimaatmonitor hebben de omgevingsdiensten € 8,29 miljoen uitgegeven aan de controles binnen de SPUK (Rijksoverheid, zonder datum). Voor een complete controle is dan nodig: € 8,29 miljoen x 6,45 = € 53,5 miljoen en € 8,29 miljoen x 6,51 = € 54 miljoen.

Bij deze controles zit ook een klein aantal controles op milieuvergunningplichtige bedrijven en ETS-bedrijven. Die vielen tot juli 2023 buiten de energiebesparingsplicht. Deze controles vragen mogelijk meer tijd dan controles op reguliere bedrijven. Daarmee is onze inschatting van het benodigde budget voor een controle van de 'gewone' bedrijven mogelijk een overschatting.

Extra mogelijkheid: cijfers lokale rekenkamers

In het Doemee-onderzoek naar de energiebesparingsplicht van Ecorys/VvR zijn voor de periode 2019-2022 tijdsbestedingen per controle gegeven (tabel 3). Deze zijn 17%-24% hoger dan in de inschatting van ECN uit 2011: een ondergrens van 8,2 uur in plaats van 7 uur en een bovengrens van 12,4 uur versus 10 uur. Dit zou de benodigde tijd voor een complete controle van de hele doelgroep fors kunnen verhogen en dus ook het benodigde budget,. Uit het rapport blijkt niet in hoeverre de gevonden resultaten te extrapoleren zijn naar heel Nederland.

Tabel 3 *Tijdsbesteding aan controles op de energiebesparingsplicht door omgevingsdiensten (2019-2022)*

Informatie over controles door omgevingsdiensten	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal bedrijven gecontroleerd	1.520	2.781	3.052	2.485
Totaal aantal uren besteed aan controles	18.863	22.765	25.561	27.470
Gemiddelde tijdsbesteding per controle	12,4	8,2	8,4	11,1

Bron: Ecorys (2024) Doemee-onderzoek Energiebesparingsplicht. Bewerking Algemene Rekenkamer.

De in het Doemee-onderzoek gepresenteerde tijdsbesteding voor 2023 omvat mogelijk ook onderzoek naar ETS-bedrijven, glastuinbouwbedrijven en vergunningplichtige bedrijven. De tijdsbesteding in dat jaar is daarom niet met zekerheid representatief voor de tijdsbesteding in de voorgaande periode, toen deze categorieën bedrijven nog niet onder de plicht vielen. Deze laten we hier dus buiten beschouwing. Het is wel nuttige input voor nieuwe berekeningen van de toezichtkosten.

Onderbouwing keuze branches voor gesprekken

We hebben voor dit onderzoek gesproken met 8 brancheorganisaties. Dit zijn: VNO-NCW, FME, FNLI, Koninklijke Horeca Nederland, VNCI, BOVAG, INretail en de VO-raad (en PO-raad). We hebben branches gekozen:

- waar veel locaties onder vallen die aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen;
- waar weinig locaties verplicht zijn, maar die wel een groot deel van het energiegebruik voor hun rekening nemen.

Per gekozen branche hebben we met één organisatie gesproken die een groot deel van de branche vertegenwoordigt.

Wij nemen aan dat we door deze verdeling een zo breed mogelijk inzicht hebben gekregen in de verschillende soorten problemen waar bedrijven mee te maken kunnen krijgen bij de energiebesparingsplicht. De informatie die we door de gesprekken hebben verkregen is niet zonder meer representatief voor de complete doelgroep van de energiebesparingsplicht.

Achtergrondcijfers die leidend waren voor onze keuze zijn te onderscheiden voor *industrie* en *dienstensector*.

Als basis voor onze keuzes voor brancheorganisaties in de *industrie* gebruikten wij CBS-gegevens over energieverbruik per aansluitingscategorie (middelgroot, groot, zeer groot) (CBS, zonder datum a). Wij gaan er hierbij van uit dat de categorie 'zeer groot' meestal onder de ETS of type C valt, en dus voor 1 juli 2023 niet onder de Energiebesparingsplicht viel. Het aardgasverbruik van de totale groep 'middelgroot' (183.200 x 1.000 m^3) en 'groot' (190.100 x 1.000 m^3) lag grotendeels bij de branches:

- 10-12 Voedings- en genotmiddelenindustrie (respectievelijk 60.800 x 1.000 m^3 en 57.400 x 1.000 m^3);
- 25-28 Metaalproducten-/machine-industrie (respectievelijk 55.400 x 1.000 m^3 en 55.900 x 1.000 m^3);
- 13-15 Textiel-, kleding- en lederindustrie (respectievelijk 24.200 x 1.000 m^3 en 2.800 x 1.000 m^3).

Qua elektriciteitsverbruik is branche 20-21 Chemie en farmaceutische industrie ook belangrijk. Op basis van deze gegevens hebben wij gekozen voor gesprekken met brancheorganisaties in de chemie, metaalindustrie en voedingsindustrie.

Voor de *dienstensector* hebben wij onze keuze bepaald op basis van:

- het percentage vloeroppervlakte binnen een branche dat waarschijnlijk onder de energiebesparingsplicht valt;
- het aantal en percentage bedrijven binnen de dienstensector die onder de plicht vallen.

Wij hebben gekozen voor een mix van branches waar veel en weinig gebouwen onder de plicht vallen, maar waar wel steeds een groot aandeel van de gebouwoppervlakte onder de plicht valt (tabel 4). Een branche waar weinig tot geen gebouwoppervlakte onder de plicht valt, heeft voor dit onderzoek weinig toegevoegde waarde. De keuze

voor brancheverenigingen hebben wij verspreid over branches die een groot deel respectievelijk een klein deel van de dienstverlenende bedrijven die onder de energie-besparingsplicht vallen representeren. Dit leidde tot de keuze voor de branches

- voortgezet onderwijs (ongeveer 0,5 tot 1% van de dienstverlenende bedrijven onder de energiebesparingsplicht);
- de autobranche (ongeveer 10%);
- horeca (ongeveer 20%);
- winkels (ongeveer 50%).

Tabel 4 *Aandeel gebouwen en oppervlakte dat valt onder de energiebesparingsplicht*

Branches uit dienstensector die in het onderzoek zijn betrokken	Aandeel aantal gebouwen onder energiebesparingsplicht	Aandeel oppervlakte onder de energie-besparingsplicht
Voortgezet onderwijs	88%	98%
Autobranche (garages/showrooms en autoschadeherstelbedrijven	24% (garages) en 28% (autoschadeherstel)	67% (garages) 66% (autoschadeherstel)
Winkels	14%	67%
Horeca (café-restaurants, hotels)	44% (café-restaurant) en 50% (hotels)	85% (café-restaurant) en 92% (hotels)

Wij hebben bij elk van deze branches gesproken met wat waarschijnlijk de meest representatieve brancheorganisaties is. Dit is uitgewerkt in tabel 5. Daarnaast hebben wij met VNO-NCW gesproken omdat die over alle branches heen werkt en informatie kan toevoegen die wij op basis van onze branchekeuze zouden kunnen missen.

Tabel 5 *Onderbouwing keuze geïnterviewde branches*

Branche-organisatie	Door ons geschatte omvang van de doelgroep van de energiebesparingsplicht als deel van de hele branche op basis van CBS-cijfers (CBS, zonder datum c)	Aantal leden binnen de branche
VNO-NCW	n.v.t.	n.v.t.
FME	7.860 van de 18.820 bedrijven in sector metaalproducten/ machine-industrie	2.200
FNLI	4.400 van de 6.865 bedrijven in sector Voedings- en genotmiddelenindustrie	500
VNCI	850 van de 1.195 bedrijven in sector Chemie en farmaceutische industrie	380
KHN	In 2017 viel 44%van de ongeveer 45.000 bedrijven waarschijnlijk onder de plicht (ECN, 2017; TNO, 2021).	17.500
BOVAG	In 2017 viel ongeveer een kwart van de 32.000 bedrijven in deze sector waarschijnlijk onder de plicht.	8.500
INretail	In 2017 viel ongeveer 44% van de 115.000 winkels mogelijk boven de verbruiksgrenzen van de plicht.	5.000
VO-raad (en PO-raad)	85-88% van 815 scholen	322 school-besturen, 1438 school-vestigingen

Tabel 6 *Matrix met spreiding gekozen branches*

Branches	Veel bedrijven/instellingen in de branche	Weinig bedrijven/instellingen in de branche
Groot aandeel moet voldoen aan de plicht (>50%)	KHN INretail FME	FNLI VO-raad VNCI
Klein aandeel moet voldoen aan de plicht (<50%)	BOVAG	x

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken

Achtergrondgesprekken ministeries

Partij	Thema
EZK/RVO	Oriëntatie
RVO/EZK	TEK en besparingsplicht
EZK/RVO	Vragen en normen onderzoek
EZK/RVO	Aankondigingsgesprek onderzoek
LNV	Aankondigingsgesprek onderzoek
IenW	Aankondigingsgesprek onderzoek
BZK	Aankondigingsgesprek onderzoek; overlap Label C-plicht en energiebesparingsplicht
EZK/ RVO/ IPLO	Doelstellingen en monitoring energiebesparingsplicht; overlap energielabel C-plicht en energiebesparingsplicht; verbinding Europese regelgeving
EZK/ RVO/ IPLO	oelgroep; ondergrenzen energiebesparingsplicht; onderbouwing keuzes bij wijzigingen energiebesparingsplicht
EZK/ RVO/ IPLO	Bekostiging en handhaving VTH en energiebesparingsplicht; inzicht in de resultaten van toezicht en handhaving; bijsturing o.b.v. resultaten van toezicht en handhaving
IenW	Bekostiging bevoegd gezag voor VTH en specifiek energiebesparings-plicht; inzicht in de resultaten van toezicht en handhaving; bijsturing o.b.v. resultaten van toezicht en handhaving; verhouding verantwoordelijkheid IenW en EZK voor energiebesparingsplicht; inzicht resultaten toezicht ILT (Defensie)
EZK/ RVO/ IPLO	afsluitend gesprek

Modellen energiebesparing

Partij	Thema
TNO	Data over en modellen van energiebesparing
PBL	Monitoring realisatie/doelbereik energiebesparing; verwachtingen energiebesparing als gevolg van energiebesparingsplicht
PBL en TNO	Prognoses opbrengst energiebesparingsplicht
TNO	Verwachte kosteneffectiviteit/doelmatigheid energiebesparingsplicht volgens IBO 2016

Ervaringen toezichthouders

Partij	Thema
OD Noorzeekanaal	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
OD Zuid-Limburg	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
ODNL	Hoe ervaren omgevingsdiensten de energiebesparingsplicht?
ILT	Hoe ervaart ILT de energiebesparingsplicht?

Ervaringen brancheorganisaties

Partij	Thema
FME	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
FNLI	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VNCI	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VNO-NCW	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
VO-raad (en PO-raad)	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
INRetail	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
Kon. Horeca Nederland	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?
BOVAG	Hoe ervaart deze branche de energiebesparingsplicht?

Bijlage 5 Literatuur

Publicaties

- Adromi (2020). T*oezicht & handhaving Energiebesparingsplicht. Verkennend onderzoek Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg.* Hendrik-Ido-Ambacht: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2011). *Energiebesparing. Ambities en resultaten.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Energiebeleid: op weg naar samenhang; Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006-2015).* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek EZK 2020.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2023a). *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2023b). *Verantwoordingsonderzoek EZK 2022: monitoring energiebesparing.* Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2011). *Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving.* Den Haag: eigen beheer.
- BZK e.a. (2022). *Programmaplan IBP Versterking VTH-stelsel.* Den Haag: eigen beheer.
- CBS (zonder datum a). *Aantal bedrijven en elektriciteit- en aardgasverbruik van de industrie, 2019-2020.* https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/elektriciteits-en-gasverbruik-industrie-2019-2020, geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum b). *Aantal bedrijven industrie naar leveringsklasse 2019-2020.* https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2022/38/aantal-bedrijven-industrie-naar-leveringsklasse.xlsx, geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum c). *Bedrijven; bedrijfstak, Statline. Cijfers over 2020 1e kwartaal.* https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=4EF1E geraadpleegd november 2023.
- CBS (zonder datum d). *Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur; indexcijfers* (2020=100), via https://opendata.cbs.nl/?dl=9CB37#/CBS/nl/dataset/85663NED/table Bedrijfstak/branches: O Openbaar bestuur en overheidsdiensten. Geraadpleegd 31 januari 2024.
- CE Delft, ECN, DCMR Milieudienst Rijnmond (2011). *Energiebesparingspotentieel onder de Wet milieubeheer.* Delft: eigen beheer.

- CE Delft (2018). Er*kende Maatregelenlijsten Evaluatie van de uitvoeringspraktijk*. Delft: eigen beheer.
- Commissie-Van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.* Den Haag: eigen beheer.
- Ecorys (te verschijnen). *DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing. Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers*.
- ECN (1998). *Extra energiebesparing nader onderzocht. Achtergronddocument bij de Energiebesparingsnota 1998.* Zonder plaats: eigen beheer.
- ECN (2013a). *Achtergronddocument bij doorrekening Energieakkoord - sectoren industrie en land- en tuinbouw.* Pettten: eigen beheer.
- ECN (2013b). *Achtergronddocument bij doorrekening SER Energieakkoord - sector Gebouwde omgeving.* Petten: eigen beheer.
- ECN, PBL, CBS, RVO (2015). *Nationale Energieverkenning 2015.* Petten: eigen beheer.
- ECN (2016). *Beoordeling intensiveringspakket Energieakkoord*. Amsterdam: eigen beheer.
- ECN en PBL (2016). *Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies. Bijlage bij het IBO kostenefficiëntie CO_2-reductiemaatregelen.* Petten: eigen beheer.
- ECN (2017). *Verkenning utiliteitsbouw.* Petten: eigen beheer.
- ECN, PBL, CBS, RVO (2017). *Nationale Energieverkenning 2017.* Petten: eigen beheer.
- EZK (2018). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2017.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2020). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2019.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020. 35 470 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2021a). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2020.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZK (2021b). Brief “Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de Erkende Maatregelenlijsten (motie Van der Lee)”. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 196 en 32 813, nr. 766. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022a). Brief “Aanscherping energiebesparingsplicht”. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 30196 en 29826, nr. 793. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022b). B*rief van de minister voor KenE*, 29 november 2022. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022–2023, 30 196, nr. 805. Den Haag: Sdu.
- EZK (2022c). *Jaarverslag en slotwet van het ministerie van EZK 2021.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIII, nr. 4. Den Haag: Sdu.

- EZK (2023a). *Brief van de minister van EZK*, 6 april 2023. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 32 637 en 32 813, nr. 562. Den Haag: Sdu
- EZK (2023b). *Brief van de minister voor KenE betreft Stand van zaken Energiebesparing*, 3 oktober 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 818,. Den Haag: Sdu.
- EZK (2024a). Brief "*Stand van Zaken energiebesparing*". Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830. Den Haag: Sdu.
- EZK (2024b). Brief "Stand van zaken openstelling SDE++ 2024 en resultaten SDE++ 2023". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023-2024, 31 239 nr. 398 Den Haag: Sdu.
- EZK (2024c). W*ijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 550 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- IenM (2015). B*egroting van het ministerie van IenM 2016, Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- IenW (2023). *Brief* "Voortgang versterking VTH-stelsel". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022–2023, 22 343 en 28 663, nr. 351. Den Haag: Sdu.
- IenW (2024). *Brief* 'Voortgang versterking VTH-stelsel – januari 2024". Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023–2024, 22 343 en 28 663, nr. 390. Den Haag: Sdu.
- Infomil (zonder datum a). https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/wabo-kort-1/bevoegd-gezag/#:~:text=De%20hoofdregel%20(art.,worden%20afgeweken%20van%20de%20hoofdregel.
- Infomil (zonder datum b). VUE Databank, via https://vue.databank.nl/dashboard/dashboard-vue/, geraadpleegd 3 september 2024.
- IPLO (zonder datum) https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/kwaliteitscriteria-vergunningverlening-toezicht/
- KplusV (2015). *Evaluatie en de follow-up van de Lokale Klimaatagenda (LKA)*. Arnhem: eigen beheer.
- KGG (2024). *Organogram*. https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-klimaat-en-groene-groei/documenten/publicaties/2024/07/02/organogram-ministerie-van-klimaat-en-groene-groei. geraadpleegd op 11 juli 2024.
- PBL (2014). *Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving.* Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020.* Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2021). *Klimaat- en Energieverkenning 2021.* Den Haag: eigen beheer.

- PBL (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022.* Den Haag: eigen beheer.
- PBL (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023*. Den Haag: eigen beheer.
- PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord.* Zonder plaats.
- Rijksoverheid (2016). *Rapport IBO kostenefficiëntie CO_2-reductiemaatregelen.* Den Haag: eigen beheer.
- Rijksoverheid (zonder datum) Dashboard toezicht en handhaving energiebesparingsplicht. https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht, geraadpleegd 29 mei 2024.
- Royal Haskoning (2021). *Handhaafbaar gedeelte kosteneffectief CO_2-reductie-potentieel in de Nederlandse industrie.* Rotterdam: eigen beheer.
- RVO (zonder datum). https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers geraadpleegd, 6-3-2024.
- SER (2013). E*nergieakkoord voor duurzame groei.* Zonder plaats.
- SER (2015). *Uitvoeringsagenda Energieakkoord 2015.* Zonder plaats.
- SER (2019). *Borgingscommissie energieakkoord. Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging.* Den Haag: eigen beheer.
- Sorgdrager en Van Aartsen (2024). *Review IBP VTH, Tijd om door te pakken.* Zonder plaats.
- TNO (2021). V*erwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer.* Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2022a). A*anscherping doelen energiebesparing herziening EED en REPowerEU.* Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2022b). *Subdoel Energiebesparing.* Amsterdam: eigen beheer.
- TNO (2024). E*en nationaal doel voor energiebesparing en streefwaarden voor sectoren.* Zonder plaats.: eigen beheer.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XI, nr. 14, V*erslag met lijst van vragen en antwoorden vaststelling begrotingsstaten van Min. VROM (XI) en Waddenfonds 2010.*
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, Aanhangsel van de Handelingen, *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, nr. 3041.
- TwynstraGudde en SP PS (2021). *Omgevingsdiensten in beeld.* Zonder plaats.
- Twynstragudde en SP PS (2023). *Omgevingsdiensten in beeld.* Zonder plaats.
- Twynstragudde (2023). *Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad.* Zonder plaats.
- VROM en EZK (1999). *Energie in de milieuvergunning.* Den Haag: eigen beheer.
- VROM-inspectie (2010). E*nergie in vergunningverlening en handhaving Uitvoering*

Gelijkwaardig Alternatief door gemeenten. Den Haag: eigen beheer.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*. Zonder plaats.

Wet- en regelgeving

- Activiteitenbesluit Milieubeheer. Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).
- Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer. Besluit van 7 oktober 1998, houdende regels voor inrichtingen voor de uitoefening van detailhandel of een ambachtsbedrijf (Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer).
- Besluit van 6 mei 2021, houdende regels met betrekking tot de energie-audit (Besluit energie-audit)
- Besluit van 19 juni 2023, tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit energie-audit in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten.
- Regeling specifieke uitkering additionele capaciteit voor toezicht en handhaving energiebesparing. Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 30 juni 2022, nr. WJZ/ 22076980, houdende regels over het verstrekken van eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht (Regeling specifieke uitkering additionele capaciteit voor toezicht en handhaving energiebesparing).
- Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Wet van 22 december 2011, houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).
- Wijzigingsbesluit Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten). Besluit van 18 september 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten).

Bijlage 6 Eindnoten

1. Deze afbeelding is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In die afbeelding was de periode 2008-2010 niet opgenomen. Ook was in die variant, in de legenda, niet de betekenis van het vraagteken in deze afbeelding verwerkt.
2. De schattingen over de doelgroep van de energiebesparingsplicht, zoals weergegeven in figuur 6, gaan voor 2016, 2019 en 2020 over het aantal bedrijfsvestigingen. In andere jaren gaan de cijfers over het aantal bedrijven of instellingen. Een bedrijf of instelling kan meer dan 1 vestiging/inrichting betreffen. Elke vestiging/ inrichting kan onder de energiebesparingsplicht vallen. Dat verschillende begrippen – bedrijven/instellingen versus vestigingen – worden gebruikt bemoeilijkt de onderlinge vergelijkbaarheid van de aantallen die mogelijk onder de energiebesparingsplicht vallen.
3. Het gemiddelde energieverbruik van Nederlandse huishoudens in 2021 was 1.250 m^3 gas en 2.810 kWh elektriciteit. Dit daalde snel in 2022. https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81528NED geraadpleegd 8-6-2024.
4. Zo blijkt uit de KEV 2022 dat in totaal 30 PJ energie kan worden bespaard in 2030, waaronder 18 PJ uit gas van de dienstenssector (60%). Uit de beoordeling van het intensiveringspakket blijkt dat 19-33 PJ kan worden bespaard. Hiervan komt 13-18 PJ voor rekening van het gasverbruik van de dienstensector (55%-68%) (ECN, 2016; TNO, 2021; PBL, 2022).
5. Deze figuur is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In de nieuwe afbeelding is expliciet gemaakt dat de eindopbrengst van de energiebesparingsplicht, in 20202, onbekend is.
6. Het percentage bedrijven dat aan de informatieplicht voldoet, in de figuur, representeert hier de bedrijven die via RVO informatie aanleveren over de wijze waarop zij voldoen aan de energiebesparingsplicht. Dat aantal is bekend. Ook is (sinds 2019) bij benadering bekend hoeveel bedrijven onder de plicht vallen. Deze cijfers zijn daarom redelijk representatief voor de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht. Het percentage bedrijven dat aan de energie-besparingsplicht voldoet in de figuur, representeert de resultaten van onderzoeken die beperkt representatief zijn voor de hele doelgroep. Zij zijn ontleend aan onderzoeken waar een beperkte groep bedrijven aan deelnam, waarbij onduidelijk is hoe representatief de onderzochte groep is (2011, 2014, en 2020). Mogelijk zijn de hier gerepresenteerde cijfers een overschatting van de situatie bij de hele doelgroep van de energiebesparingsplicht. De naleving van de energiebesparingsplicht in de jaren 2022 en 2023 representeert de naleving

van de energiebesparingsplicht van bedrijven die voldoen aan de informatieplicht. De situatie bij bedrijven die niet voldoen aan de informatieplicht kan anders zijn.

7. De kantoren met oppervlakte vanaf 2.001 m2 beslaan 62,4% van de oppervlakte van de kantorenmarkt in Nederland boven de 100 m2. Inclusief de groep 1.001-2.000, waarvan een deel boven de 1.500 m2 zal uitkomen, is het 75,2%. https://www.cobouw.nl/308211/de-kantoortuin-heeft-afgedaan geraadpleegd 11-6-2024.
8. Deze afbeelding is licht gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. In die afbeelding was de periode 2008-2010 niet opgenomen. Ook was in die variant, in de legenda, niet de betekenis van het vraagteken in deze afbeelding verwerkt.
9. Voor het jaar 2020 stellen wij het aantal controles met bekostiging door het bevoegd gezag op 0. Het totaal aantal controles dat wordt gerapporteerd in het onderzoek van Ecorys (te verschijnen), is lager dan het totaal aantal controles dat via de VUE is bekostigd. Mogelijk hebben omgevingsdiensten die niet in het onderzoek van Ecorys zijn betrokken ook controles uitgevoerd. Dit ligt buiten ons onderzoek. De door de minister bekostigde controles voor het jaar 2023 betreffen die controles ontleend aan de VUE databank. Er zijn vermoedelijk ook controles voor SPUK THE uitgevoerd in 2023, maar de stand van VUE en THE gecombineerd, op het klimaatdashboard is van oktober 2023. Het daar gepresenteerde aantal (2.651) is een stuk lager dan alleen al de onder de VUE uitgevoerde controles, zoals gepresenteerde op de VUE databank in juni 2024. Wij hebben hier gekozen voor meest positieve scenario, de controles onder de VUE. Het aantal uitgevoerde controles voor 2020-2022 is gebaseerd op onze selectie van uitgevoerde activiteiten uit de databank VUE. Wij selecteerden op: Toezicht bij complexe bedr./ inst. met training on the job en adm. afh. [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. met training on the job [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedr./inst. met training on the job en adm. afh. [controles]; Toezicht bij complexe bedr./inst. [controles]; Toezicht bij complexe bedr./inst. met training on the job [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedrijven en instellingen (G1) [controles]; Toezicht bij eenvoudige bedrijven en instellingen met training (G2) [controles]; Toezicht bij complexe bedrijven en instellingen (H1) [controles]; Toezicht bij complexe bedrijven en instellingen met training (H2) [controles]; Toezicht energiebesparing bij reguliere controle eenvoudige bedr./inst. (X1) [controles]; Toezicht energiebesparing bij reguliere controle complexe bedr./inst. (X2) [controles].

10. Volgens het overzicht ‘uitgaven Klimaatbeleid’, in het jaarverslag EZK 2017, heeft het ministerie van IenM in de periode 2015-2017 € 7,12 miljoen uitgegeven aan ‘Wet Milieubeheer energiebesparing’ (tabel 4). Het beleid en de uitgaven in het overzicht ‘uitgaven Klimaatbeleid’ worden door vakdepartementen aangeleverd bij het ministerie van EZK, die deze verzamelt in een tabel. (EZK, 2022c; EZK, 2021; EZK, 2020; EZK, 2018; Algemene Rekenkamer, 2023a)
11. Deze afbeelding is qua vorm gewijzigd ten opzichte van de variant die wij de minister voorlegden voor bestuurlijke reactie. De inhoud is gelijk.
12. PBL stelt behalve de boven- en onderwaarde van de verwachte energiereductie ook een middenwaarde vast en specificeert die naar gas- en elektriciteitsgebruik van respectievelijk de dienstensector en industrie. Bij de boven- en onderwaarde gebeurt dat niet. De middenwaarde bestaat uit 18 PJ gas voor de dienstensector en 2 PJ gas voor industrie en 8 PJ elektriciteit voor de dienstensector en 2 PJ elektriciteit voor de industrie. Voor gas geldt een omrekenfactor van 18 PJ naar 1 Mton CO_2. 20 PJ / 18 levert dan 1,11 Mton CO_2. Voor elektriciteit is de omrekening van PJ naar Mton CO_2 afhankelijk van de energiemix: veel groene energie levert weinig CO_2-uitstoot. In de KEV 2022 gaat PBL uit van 0,07 kg CO_2 per kWh. 1 PJ = 277,8 miljoen kWh. 1 mton = 1.000 miljoen kilo. De 10 PJ elektriciteit leveren dan 2.778.000.000 kWh op, dat levert 194.460.000 kg of 0,19 Mton CO_2 op. 1.11 + 0,19 = 1,3 Mton CO_2. PBL (2020) https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2008/16/invoer-elektriciteit-in-2007-gedaald/petajoule--pj--#:~:text=Een%20petajoule%20is%201%20000,%3D%20277%2C78%20miljoen%20kWh.
13. In onze onderzoeksopzet was deze norm gekoppeld aan heel vraag 2. Tijdens het onderzoek is deze in de praktijk alleen gebruikt in relatie met vraag 2c. Voor de overzichtelijkheid hebben wij in ons rapport deze norm daarom opgenomen onder vraag 2c.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: Kim van Dam /HH/ANP

De tekst in dit document is vastgesteld op 11 november 2024. Dit document is op 21 november 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, november 2024

Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Toezicht levert energie op!

Bestuurlijke nota toezicht op de energiebesparingsplicht

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. IJssels en mevrouw drs. S. Mathijssen, RO.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
X: @RekenkamerOost
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

De foto is afkomstig van https://nl.vecteezy.com/gratis-fotos/energie">Energie Stockfoto's door Vecteezy

Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Toezicht levert energie op!

Bestuurlijke nota toezicht op de energiebesparingsplicht

Deventer, januari 2025

Voorwoord

Er zijn maar weinig vormen van toezicht die geld opleveren voor bedrijven, maar bij het toezicht op de energiebesparingsplicht is dat het geval. Bedrijven zijn sinds 1993 verplicht om energie te besparen. Een plicht die na die tijd een aantal keer is aangescherpt en uitgebreid door de wetgever. Je zou denken dat er op een plicht die geld oplevert weinig toezicht nodig is. Niets bleek minder waar. Vanaf ongeveer 2020 zijn de provincies Gelderland en Overijssel zich actief in gaan zetten om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen en met resultaat. Bij eerste controles bleek dat zo'n driekwart van de bedrijven niet voldeed aan de energiebesparingsplicht. Dit betekende dat maatregelen niet waren genomen of dat (complexe) bedrijven geen onderzoek naar de mogelijkheden hadden gedaan.

Waarom bedrijven niet uit zichzelf de energiebesparingsmaatregelen - die zich binnen 5 jaar terugverdienen - doorvoeren hebben we niet onderzocht. Duidelijk is dat de kost voor de baat uitgaat. Recent heeft de minister van Klimaat en Groene Groei aangegeven dat bedrijven wel willen, maar tegen de grenzen aanlopen van wat ze georganiseerd of gefinancierd krijgen. De omgevingsdiensten hebben aangegeven dat ze na geconstateerde overtredingen rekening houden met de tijd die het kost om maatregelen te treffen. Vooral bij de grote en complexe bedrijven waarbij de provincie het bevoegde gezag is, kan het treffen van energiebesparende maatregelen best ingrijpend zijn.

Er zijn maar weinig vormen van toezicht die, naast beschermen of voorkomen, andere resultaten opleveren voor overheden. Maar bij het toezicht op de energiebesparingsplicht is dat met energiebesparing wel het geval. Wat je bespaart, hoef je ook niet op te wekken en we weten allemaal hoe moeizaam de discussies over windmolens zijn. Dat overheden niet eerder werk maakten van toezicht op de energiebesparingsplicht is opvallend. Wij zien in de risico-insteek die gebruikt wordt bij toezicht een belangrijke verklaring. Hierdoor krijgt toezicht op andere aspecten als vanzelf meer prioriteit. Of er andere taken zijn die door risico-insteek weinig of geen aandacht krijgen, is niet onderzocht maar zou zeker interessant zijn om eens vragen over te stellen.

In ons onderzoek zagen we ook dat het lastig is om exact aan te geven hoeveel energie er bespaard kan worden met toezicht en handhaving. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat het kan leiden tot een jaarlijkse besparing die gelijk staat aan het verbruik van honderden zo niet duizenden huishoudens. Oftewel 'Toezicht levert energie op!'.

Dit onderzoek was een verdieping op het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Voor beide onderzoeken hebben de provincies Gelderland en Overijssel en de omgevingsdiensten Twente, IJsselland, regio Arnhem en regio Nijmegen informatie aangeleverd en met ons zijn gesprekken gevoerd. Dank hiervoor.

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord **4**

1 Over dit onderzoek **7**
1.1 Aanleiding 7
1.2 Achtergrond 8
1.3 Focus 11
1.4 Opbouw van het rapport 12

2 Conclusies en aanbevelingen **13**
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen 13
2.2 Energietoezicht is nodig en loont 14
2.3 Energietoezicht door risico-insteek geen prioriteit, nu wel op de kaart maar geen garantie voor de toekomst 18

Bijlage 1: Bronnenlijst 21

1 Over dit onderzoek

Het toezicht op de energiebesparingsplicht is een belangrijk instrument van provincies (en gemeenten), waarmee zij bedrijven kunnen prikkelen om energie te besparen. In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding, de achtergronden en de focus van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Op 21 november 2024 publiceerden de Vereniging van Rekenkamers en de Algemene Rekenkamer de resultaten van een gezamenlijk onderzoek naar het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Wij deden mee aan dat onderzoek, waarmee de provincies Gelderland en Overijssel en de Omgevingsdiensten regio Arnhem, regio Nijmegen, IJsselland en Twente onderwerp van onderzoek waren.

In het kader hieronder zijn de uitkomsten en conclusies van het DoeMee-onderzoek en de conclusies van het rapport van de Algemene Rekenkamer opgenomen.

Uitkomsten van het DoeMee-onderzoek[1]

- Bij tien van de twaalf provincies is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. (Gelderland en Overijssel horen bij deze tien provincies.)
- Er wordt door elf provincies gestuurd op de taken van de omgevingsdienst en één van de provincies kon hier geen antwoord op geven. Bij acht provincies zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht. (Gelderland en Overijssel horen bij deze elf, respectievelijk acht provincies)
- Zes provincies, waaronder Overijssel, geven aan dat de rapportages adequate informatie bevatten. De respondenten die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1, te weten Gelderland) of geen adequate informatie wordt geleverd (3), geven aan dat de rapportages geen inzicht geven in de effecten, zoals bijvoorbeeld een reductie in CO_2-uitstoot als gevolg van vermindering van gas- en elektriciteitsverbruik.

[1] *Ingekort en beperkt tot de voor dit onderzoek relevante bevindingen.*

Conclusies DoeMee-onderzoek

- Landelijke en provinciale middelen hebben intensivering van de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Door het tijdelijke karakter van de intensiveringen is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten, dit uit zich bijvoorbeeld in het niet in kunnen zetten van vast personeel.
- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de plicht hier inlichtingen over te geven.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.

Conclusie onderzoek Algemene Rekenkamer

Bedrijven en instellingen met een energiebesparingsplicht besparen naar alle waarschijnlijkheid minder energie dan het Rijk wil. De minister van Klimaat en Groene Groei weet niet goed welke bedrijven onder deze plicht vallen, ondanks dat deze verplichting al dertig jaar bestaat en diverse keren is aangepast. Ook weet de minister onvoldoende wat toezicht op deze verplichting oplevert.

Om dit landelijke en daarmee wat globalere rapport wat meer provinciale inkleuring te geven, besloten we aanvullend onderzoek te doen naar de resultaten en effecten van de inzet van de provincie op de energiebesparingsplicht. Hier zijn we al voor de publicatie van het landelijke onderzoek mee gestart.

1.2 Achtergrond

De verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie geldt al sinds 1993. In de loop van de tijd zijn wet- en regelgeving aangepast; een samenvatting daarvan, is opgenomen in figuur 1.

Figuur 1: *Tijdlijn energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing*



Bron: Eindrapport DoeMee onderzoek 2024, Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing.

Sinds 2008 zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh en/of 25.000 m^3 aardgas gebruiken verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen. Het gaat om maatregelen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. De rijksoverheid heeft de

Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML) opgesteld om bedrijven en instellingen te helpen. Sinds 1 juli 2019 moeten bedrijven en instellingen eens in de vier jaar rapporteren over wat zij gedaan hebben om energie te besparen. Dit is de informatieplicht. De Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun Omgevingsdienst laten weten. Het is niet zo dat bedrijven die voldoen aan de informatieplicht ook automatisch voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Vanaf juli 2023 heeft het Rijk 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. De maatregelenlijst is daarop aangepast. Daarnaast is de doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt uitgebreid met 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. Per 1 juli 2023 zijn de energiebesparings- en informatieplicht toegevoegd aan het basistakenpakket[2] van omgevingsdiensten.

De energiebesparings- en informatieplicht maakten onderdeel uit van de Wet milieubeheer en zijn per 1 januari 2024 in de Omgevingswet opgenomen.

Taakverdeling

Zowel gemeenten als provincie zijn bevoegd gezag voor bedrijven en dus opdrachtgever voor het toezicht dat door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag voor de energiebesparings- en informatieplicht. In tabel 1 zijn de aantallen bedrijven opgenomen die naar verwachting energierelevant zijn, dat wil zeggen die vallen onder de energiebesparingsplicht.

Tabel 1: *Aantal energierelevante bedrijven*

	Gemeentelijk bevoegd gezag	Provinciaal bevoegd gezag
Gelderland	11.990	156-159[3]
Overijssel	9.080	50-55[4]

Bron: CBS 2022 (Gelderland) en Investeringsimpuls Energietransitie 2e tranche (Overijssel) voor bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag en informatie omgevingsdiensten bedrijven provinciaal bevoegd gezag.

De provincie is het bevoegd gezag voor de complexe bedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan mestverwerkers, afvalbedrijven, energiebedrijven en bedrijven die gevaarlijke stoffen bewerken of opslaan. De term ‘complexe bedrijven’ komt uit de

[2] *Het basistakenpakket bestaat uit taken die gemeenten en provincies verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst.*
[3] *Voor enkele bedrijven is het nog niet bekend of zij energiebesparingsplichtig zijn.*
[4] *Idem.*

Omgevingswet en gaat over bedrijven die door hun aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving staat welke milieubelastende activiteiten onder de term complex bedrijf vallen:

- Seveso-inrichtingen (een technische eenheid waar een gevaarlijke stof wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, bijvoorbeeld een distributeur van LPG);
- een aantal IPPC-installaties[5] met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico, en
- een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

Omgevingsdiensten voeren het toezicht uit

De omgevingsdiensten (OD's) voeren het toezicht uit in opdracht van het bevoegde gezag. De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor Seveso-bedrijven (ook wel bekend als BRZO-bedrijven) is belegd bij zes Seveso-omgevingsdiensten. Voor de provincies Gelderland en Overijssel is dit de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). VTH-werkzaamheden bij bedrijven met IPPC-installaties of activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico mogen door alle omgevingsdiensten worden uitgevoerd. In Gelderland is er voor gekozen om de VTH-werkzaamheden voor deze bedrijven te beleggen bij de omgevingsdienst Regio Arnhem. De overige vier omgevingsdiensten in Gelderland hebben geen rol bij VTH-werkzaamheden voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. De omgevingsdiensten IJsselland (ODIJ) en Twente (ODT) zijn de omgevingsdiensten die binnen de provincie Overijssel werkzaam zijn. Zij verrichten VTH-werkzaamheden voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag, met uitzondering van de Seveso-bedrijven. In tabel 2 staan de aantallen bedrijven waarvoor de ODRN de VTH-taken verzorgt per provincie weergegeven. Deze aantallen maken onderdeel uit van het in tabel 1 genoemde aantal bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag.

Tabel 2: *Aantal Seveso-bedrijven*

	Aantal bedrijven	waarvan energierelevant
Gelderland	45	36
Overijssel	16	15

Bron: Gegevens ODRN.

De werkzaamheden van de omgevingsdiensten bestaan uit:

1. Energietoezicht bij inrichtingen vallend onder artikel 2.15 van het activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bedrijven en instellingen zijn verplicht om alle energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.
2. Toezicht op de informatieplicht energiebesparing. Per 1 juli 2019 hebben veel bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m3 aardgas gebruiken naast een energiebesparingsplicht ook een informatieplicht. Zij moeten een melding indienen bij RVO. De omgevingsdienst voert toezicht en handhaving uit.

[5] *IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).*

3. Toezicht op energiebesparing bij vergunningsplichtige bedrijven die vallen onder het gemeentelijk of provinciale gezag.
4. Het actueel houden van de omgevingsvergunning milieu. Bij energierelevante inrichtingen dienen eisen opgenomen te worden in relatie tot energie en energiebesparing. De omgevingsdienst actualiseert verouderde vergunningen en voorziet nieuwe vergunningen van adequate energievoorschriften.
5. Diverse overige energie gerelateerde (advies-)werkzaamheden voor partners en lokale netwerken.

Uitvoering toezicht via Erkende Maatregelenlijsten – specialistische kennis nodig

Voor het energietoezicht gebruiken Omgevingsdiensten de door het Rijk opgestelde Erkende Maatregelenlijsten (EML). Daarin staan energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen. De EML bestaat uit drie onderdelen, te weten Gebouwen, Faciliteiten en Processen. Voor het onderdeel 'gebouwen' gaat het bijvoorbeeld om het isoleren van verwarmingsleidingen en om het vervangen van lampen door LED-verlichting. Bij 'faciliteiten' kan, afhankelijk van de aard van het bedrijf, gedacht worden aan energiebesparing op roltrappen, serverruimtes en zwembaden. De aard van het bedrijf is daarnaast zeker van invloed op de energiebesparing die mogelijk is in de categorie 'processen'. Er zijn maatregelen voor bijvoorbeeld natlakspuitcabines, maar ook voor datacentra en veehouderijen. Het toezicht op bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag vraagt om aanvullende specialistische kennis, omdat dit om complexe bedrijven gaat.

Handhaving

In de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een stappenplan opgenomen om tot een passende interventie te komen, wanneer de energiebesparingsplicht niet wordt nageleefd. Wanneer bij toezicht blijkt dat een bedrijf zich niet houdt aan de energiebesparingsverplichting, wordt een hercontrole ingepland. Daarmee wordt het bedrijf tijd geboden om alsnog aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Als overtredingen niet worden of zijn opgeheven binnen de hersteltermijn kan het bevoegd gezag een last onder dwangsom opleggen. De last onder dwangsom wordt over het algemeen eerst aangekondigd via een vooraankondiging / voornemen last onder dwang[6].

1.3 Focus

Voor de verdieping op het DoeMee-onderzoek lag onze focus op het zicht op resultaten en effecten van het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Hoewel de energiebesparingsplicht al ettelijke jaren bestaat, kozen we ervoor om het onderzoek in tijd af te bakenen tot de periode 2020-2024. Op een enkel punt gaan we iets verder terug bijvoorbeeld omdat een subsidieregeling al eerder is gestart. Met deze tijdsafbakening sluiten we aan op de periode dat zowel de energiebesparingsplicht als de informatieplicht van toepassing is. We maakten gebruik van de uitkomsten van het

[6] https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/informatiebladen-toezicht-handhaving/toezicht-handhaving-energiebesparingsplicht/stap-4-handhaving/#:~:text=Het%20bevoegd%20gezag%20moet%20handhavend,niet%20voldoen%20aan%20de%20onderzoeksplicht.

DoeMee-onderzoek en vulden dit aan met informatie over resultaten en effecten. Hiervoor bekeken we documentatie van zowel de provincies Gelderland en Overijssel als van de omgevingsdiensten en voerden we gesprekken. Dit is veel meer dan in het DoeMee-onderzoek mogelijk was en daarmee zijn we in staat om een diepgaander en vollediger beeld van de energiebesparingsplicht te geven dan in het DoeMee-onderzoek.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen die uit ons onderzoek voortkomen. We starten met de hoofdconclusie en de aanbevelingen uit het onderzoek. In de daarop volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie uit in deelconclusies.

De bevindingen die tot de deelconclusies hebben geleid, vindt u in de nota van bevindingen Gelderland en Overijssel op onze website. In de bijlage is een bronnenlijst opgenomen.

2 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de resultaten en effecten van het toezicht door de provincies Gelderland en Overijssel op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht staat centraal in dit hoofdstuk.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Ondanks dat de energiebesparingsplicht al dertig jaar bestaat, houdt een aanzienlijk deel van de bedrijven zich niet aan de energiebesparingsplicht. Energietoezicht en handhaving zijn - blijkbaar - nodig om bedrijven te bewegen om energie te besparen. Hoe groot de energiebesparing als gevolg van het nemen van energiemaatregelen exact is, is heel lastig aan te geven. Indicaties hiervan laten echter zien dat de besparing substantieel is en dat toezicht loont.

Energietoezicht kreeg door de risicogerichte insteek binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving lang geen prioriteit. Mede dankzij een impuls van de provincies Gelderland en Overijssel kreeg toezicht op de energiebesparings- en de informatieplicht de afgelopen jaren invulling en staat energietoezicht op de kaart. Hoewel energietoezicht inmiddels onderdeel is van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten en zij investeerden in de opbouw van expertise, is dit geen garantie dat energietoezicht in de toekomst niet opnieuw te weinig aandacht krijgt.

Aanbevelingen

1. GS: Zet in op het (zo goed mogelijk) monitoren van de energiebesparing voortkomend uit toezicht en handhaving.
   Het zichtbaar maken van de resultaten en effecten - ook al zijn het indicaties - helpt om partners binnen de omgevingsdiensten (gemeenten) het belang van toezicht op de energiebesparingsplicht in te laten zien. Juist ook vanwege de 'concurrentie' van

andere onderwerpen op het gebied van toezicht en handhaving, is het van belang om de resultaten en effecten van energietoezicht zo goed mogelijk zichtbaar te maken.

2. PS/GS: Zorg voor continuïteit in de financiering van het energietoezicht zodat opgebouwde expertise behouden blijft. Een optie daarvoor is het inzetten van gelabelde middelen voor energietoezicht bij het budget voor VTH.
   Het risico is aanwezig dat opgebouwde expertise verdwijnt, wanneer de financiering van het energietoezicht niet structureel beschikbaar is. Het (binnen of naast het budget voor VTH) beschikbaar stellen van middelen specifiek voor energietoezicht kan dit voorkomen. Gezien het budgetrecht van PS en het gegeven dat GS bevoegd zijn om het VTH-beleidsplan vast te stellen, richten we de aanbeveling aan zowel PS als GS.
3. PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
   Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Energietoezicht is nodig en loont

Deelconclusie
Een aanzienlijk deel van de bedrijven houdt zich niet (volledig) aan de energiebesparingsplicht ondanks dat deze sinds 1993 van kracht is. Toezicht en handhaving zijn nodig om bedrijven hiertoe te bewegen, zelfregulering heeft niet gewerkt. Toezicht loont dus en levert energiebesparing op. Het is heel lastig om de exacte omvang van de besparing in beeld te brengen. Er kan wel een indicatie worden gegeven. Daaruit blijkt dat de jaarlijkse besparing gelijk staat aan het energiegebruik van honderden zo niet duizenden huishoudens en daarmee substantieel te noemen is.

Energietoezicht blijkt nodig

Uit het toezicht van de afgelopen jaren blijkt dat een aanzienlijk deel van zowel de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag als die onder provinciaal bevoegd gezag zich niet (volledig) houdt aan de energiebesparingsplicht. In tabel 3 zijn de percentages weergegeven van de bedrijven die bij toezicht niet alle maatregelen hadden genomen die verwacht mochten worden.

Tabel 3: *Percentage gecontroleerde bedrijven dat zich niet aan de energiebesparingsplicht houdt*

Jaar	Provinciaal bevoegd gezag		Gemeentelijk bevoegd gezag		
	Gelderland	Overijssel	ODRA	ODT	ODIJ
2020				81%	70%
2021		67% (ODT en ODIJ)	60%		
2022	ODRN 55%		73%		
2023	ODRN 88% en ODRA 66%	80% (ODRN[7])	Vrijwel alle bedrijven	65%	54%

Bron: Evaluaties ODT, ODIJ, gegevens ODRA, gegevens ODRN en notitie ODRA aanpak energie Provinciale bedrijven, resultaten 2023.

Zowel in Gelderland (2023) als in Overijssel (2021) voldeed twee derde van de gecontroleerde bedrijven onder *provinciaal* bevoegd gezag niet aan de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat zij niet alle energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar terug verdiend zijn, hebben doorgevoerd dan wel dat er geen energiebesparingsonderzoek is uitgevoerd of het energiebesparingsonderzoek is afgekeurd.

Voor Gelderland ligt de uitvoering van het toezicht op bedrijven onder *gemeentelijk* bevoegd gezag bij zes omgevingsdiensten. Voor dit onderzoek hebben we gekeken naar de informatie die voor ODRA en de ODRN te vinden is in de jaarverslagen. De ODRN publiceert geen gegevens over het percentage bedrijven dat zich bij controle niet aan de energiebesparingsplicht blijkt te houden. De ODRA heeft in jaarverslagen deze gegevens wel opgenomen. Daaruit komt naar voren dat een aanzienlijk deel zich niet aan de energiebesparingsplicht houdt. ODT en ODIJ houden toezicht op de bedrijven onder *gemeentelijk* bevoegd gezag in Overijssel. De daling die in tabel 3 zichtbaar is in de cijfers van ODT en ODIJ kan niet alleen toegeschreven worden aan het beter naleven van de energiebesparingsplicht door bedrijven. De aard van de bedrijven die is gecontroleerd, is hierop ook van invloed. Zo controleerde ODIJ relatief veel agrarische bedrijven en die hoeven verhoudingsgewijs minder maatregelen te treffen.

Handhaving wordt ingezet voor naleving energiebesparingsplicht

Uit controles komen veelal besparingsmogelijkheden naar voren op het gebied van ruimte- en buitenverlichtingsinstallaties. Daarnaast kan er ook bespaard worden bij het verwarmen en ventileren van ruimtes. Wanneer geconstateerd is dat een bedrijf nog niet alle maatregelen heeft genomen, volgt na verloop van tijd een hercontrole. In deze periode wordt het bedrijf de mogelijkheid geboden om alsnog de energiebesparende maatregelen uit te voeren. Uit de hercontroles door ODIJ bleek in 2023 dat driekwart van de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag de energiebesparende maatregelen alsnog heeft doorgevoerd. Wanneer bij een hercontrole blijkt dat maatregelen nog niet zijn genomen, wordt via een (voornemen/vooraankondiging) last onder dwangsom

[7] *Het betreft het resultaat van controles uitgevoerd in 2022 en 2023.*

ingezet op het naleven van de energiebesparingsplicht. Deze werkwijze is vastgelegd in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht. Gegevens over het aantal (voornemens) last onder dwangsom over de afgelopen jaren in relatie tot de energiebesparingsplicht, zijn bij de omgevingsdiensten maar in beperkte mate beschikbaar. De ODRN heeft in de periode 2022-2024 geen (voornemen tot) last onder dwangsom opgelegd bij Overijsselse Seveso-bedrijven. In 2024 is er tweemaal een voornemen en tweemaal een last onder dwangsom opgelegd aan Gelderse Seveso-bedrijven.

Inzicht in gerealiseerde energiebesparing is heel lastig, wel indicatie mogelijk

Toezicht en handhaving blijken dus nodig te zijn én te werken om energiebesparing bij bedrijven voor elkaar te krijgen en zo bij te dragen aan de klimaatdoelen. Hoeveel energie er exact bespaard wordt met toezicht en handhaving, kan niet worden aangegeven. Enerzijds doordat gegevens over energiegebruik (nog) niet gedeeld mogen worden door netbeheerders, anderzijds doordat ook andere factoren van invloed zijn op het energieverbruik zoals uitbreiding of inkrimpen van de productie, de weeromstandigheden en ook de stand van de techniek. Landelijk werken de omgevingsdiensten aan een rekenmodel waarmee per maatregel zicht kan worden gegeven op de verwachte energiebesparing van de maatregelen. De omgevingsdiensten in Gelderland en Overijssel gaan tot nu toe verschillend om met het in kaart brengen van de potentiële besparing (zie kaders hieronder).

Inzicht in potentiële besparing Gelderland

Op basis van de energieonderzoeken die bedrijven uitvoeren is voor twintig bedrijven het besparingspotentieel nader bekeken: twaalf bedrijven vermelden hierin de potentiële besparing. Bij één bedrijf is de besparing het jaarlijkse gas en elektriciteitsgebruik van bijna 1.000 huishoudens.
ODRA startte een project om de impact beter in beeld te brengen. In een evaluatie over 2020 is aangegeven dat het lastig is om de energiebesparing in cijfers uit te drukken en het de vraag is of het niet een verkeerd beeld geeft. Externe factoren waarop de omgevingsdienst geen invloed heeft kunnen het verbruik namelijk omhoog of omlaag stuwen, zoals schommelingen in het weer, wijziging van bedrijfsactiviteiten en de conjunctuur van de economie.

Inzicht in potentiële besparing Overijssel

Met behulp van een vuistregel (5% van het energieverbruik van bedrijven die zich nog niet aan de plicht hielden) is de potentiële besparing in beeld gebracht:
Voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag in totaal (ODT + ODIJ) per jaar:

- 2,7 mln. kWh elektriciteit = 900 huishoudens.
- 355.000 nm³ aardgas = 241 huishoudens.

De besparing voor een bedrijf ligt per bedrijf per jaar rond de € 20.000 (ODT) en € 26.500 (ODIJ).

Voor bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag in totaal (ODT + ODIJ) per jaar

- 5.598.294 kWh elektriciteit
- 665.093 nm³ aardgas

Omgerekend naar huishoudens is de jaarlijkse besparing gelijk aan het primaire energiegebruik van circa 1100 huishoudens. De besparing voor bedrijven ligt rond de € 4.300 (ODT) en € 7.500 (ODIJ) per bedrijf per jaar.

Het is niet mogelijk om op basis van het beschikbare inzicht in de potentiële besparing uitspraken te doen over het totaal. Wel is duidelijk dat de energiebesparingsplicht kan leiden tot een jaarlijkse besparing die gelijk staat aan honderden zo niet duizenden huishoudens. Doordat bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag over het algemeen complexer en groter zijn, is de verwachting dat daar per bedrijf in de regel (nog) meer energiebesparing te behalen is dan bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag. Het in beeld brengen van de (potentiële) energiebesparing kan ondersteunend zijn om nut en noodzaak van toezicht op de energiebesparingsplicht te onderbouwen. Het inzicht kan bijdragen aan het geven van prioriteit (= middelen) aan het energietoezicht binnen het VTH-takenpakket.

Aanbeveling

1. GS: Zet in op het (zo goed mogelijk) monitoren van de energiebesparing. Het zichtbaar maken van de resultaten en effecten -ook als ze indicatief zijn - helpt om partners binnen de omgevingsdiensten het belang ervan in te laten zien.

2.3 Energietoezicht door risico-insteek geen prioriteit, nu wel op de kaart maar geen garantie voor de toekomst

Deelconclusie
Door de risico-insteek bij VTH-taken belandt toezicht op de energiebesparingsplicht onder aan de prioriteitenlijst. Dat verklaart waarom energietoezicht tot enkele jaren geleden niet of nauwelijks werd uitgevoerd. De afgelopen jaren zorgden provinciale middelen voor energietoezicht vanuit het programma energie/klimaat - samen met Rijksmiddelen - voor het op de kaart zetten van energietoezicht en het ontwikkelen van energietoezicht als expertisegebied. Ook maakt energietoezicht inmiddels onderdeel uit van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Daarmee is er nog geen garantie dat energietoezicht ook in de toekomst voldoende aandacht krijgt.

Energietoezicht lang geen prioriteit door risico-insteek

Omgevingsdiensten werken risicogericht. Dat betekent dat bedrijven of activiteiten die het grootste risico vormen het hoogst op de prioriteitenlijst komen van VTH-werkzaamheden. Een gevolg daarvan is dat energietoezicht vrijwel niet aan bod kwam. In vergelijking met bijvoorbeeld controles op de naleving van afspraken rond zeer zorgwekkende stoffen, ontbrak een gevoel van urgentie als het gaat om toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Energietoezicht mede door impuls provincie nu op de kaart

Vanaf het moment dat het Rijk en de provincie zijn gaan investeren in energietoezicht (2018/2019) en gelabelde middelen beschikbaar stelden, kreeg energietoezicht meer aandacht. Het Rijk stelde in de periode 2019-2026 via drie regelingen met verschillende looptijd middelen beschikbaar voor de versterking van het VTH-stelsel en de versterking van de uitvoering van de energiebesparingsplicht. De provincies Gelderland en Overijssel zorgden er met subsidieregelingen voor dat het houden van energietoezicht namens gemeenten werd gestimuleerd (zie de kaders op de volgende pagina). Deze subsidieregelingen zijn bijzonder te noemen, omdat daarmee provinciale middelen beschikbaar kwamen voor een gemeentelijke taak. De subsidieregelingen werden in beide provincies gefinancierd vanuit energie-/klimaatprogramma's.

Subsidieregeling Gelderland (2018 - 2020 en 2021 - 2024)
De subsidieregeling kende twee rondes. Gemeenten die gebruik maken van de regeling stellen een plan op waarin het totaal aantal energieverbruikers in de gemeente vermeld is en waarin staat hoe zij bij ten minste 50% (20% in de eerste ronde) van de energieverbruikers toezicht uitoefent. Het subsidiebedrag bedraagt € 400 per energiegebruiker. De subsidieaanvraag werd per jaar gedaan, waarbij een aantal gemeenten maar voor één jaar aanvroegen en daardoor onder de 50% blijven. Voor de uitvoering moest er een overeenkomst met de omgevingsdienst worden gesloten.

Subsidieregeling Overijssel (januari 2020 - juli 2022)
Gemeenten die gebruik maken van de regeling verstrekken een opdracht aan de omgevingsdienst om bij 10% van de bedrijven energiecontroles uit te voeren en daarvoor zelf de helft van de middelen in te brengen. Op basis van een inschatting van het aantal energierelevante bedrijven per gemeente is het maximum subsidiebedrag per gemeente bepaald (aantal x € 639). De regeling kende twee rondes waarmee de doelstelling 20% werd en alle gemeenten hebben er gebruik van gemaakt.

In tabel 4 is te zien dat de doelstelling van de subsidieregeling in beide provincies is behaald.

Tabel 4: *Percentage te controleren bedrijven met de subsidieregeling energietoezicht bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag*

	Doelstelling	Resultaat
Gelderland	50%	64%
Overijssel	20%	20%

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Energietoezicht is als expertisegebied tot ontwikkeling gekomen

Met de subsidieregeling werd het - samen met rijksmiddelen - voor de omgevingsdiensten mogelijk om expertise op te bouwen en energietoezicht als volwaardige tak te ontwikkelen.

Inzicht in omvang van de taak verkregen om energietoezicht te kunnen houden
Om te weten of bedrijven onder de energiebesparingsplicht en informatieplicht vallen, is er zicht nodig op het energieverbruik. Vooralsnog mag deze informatie niet door netwerkbeheerders worden geleverd. Er wordt gewerkt aan een wetswijziging waardoor dit op termijn mogelijk wel een optie is. Omgevingsdiensten hadden - zo gaven ze in het DoeMee-onderzoek aan - niet volledig zicht op het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht valt. De afgelopen jaren is er bij de omgevingsdiensten meer inzicht in de precieze aantallen ontstaan, juist door het uitvoeren van energiecontroles. Daarbij kwam het voor dat bij de controle bleek dat bedrijven niet energiebesparingsplichtig waren doordat hun verbruik onder de grenswaarden ligt. Dit speelde zowel bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag als voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag.

Ingezet op actualiseren van vergunningen bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag
Met de algemene regels behorende bij de energiebesparingsplicht kon het overgrote deel van de bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag worden aangesproken op de energiebesparingsplicht. Dat lag anders bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Daar vindt toezicht plaats op de voorschriften bij de vergunning en daarin was energiebesparing veelal niet opgenomen. Om daadwerkelijk toezicht te kunnen houden op de energiebesparingsplicht, moesten vergunningen daarop worden geactualiseerd. Het actualiseren van een vergunning is een tijdrovende aangelegenheid, die tot 2020

niet bovenaan de prioriteitenlijst stond. Beide provincies hebben sinds 2020 ingezet op het actualiseren van de vergunningen. Dit wil niet zeggen dat er voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag in de tussentijd niet werd ingezet op energiebesparing. Voor deze bedrijven werd ingezet op zelfregulering via de (vrijwillige) afspraken tussen overheid en branches over energie-efficiëntie en de naleving van afspraken op basis van Europese regels (de EED-auditplicht voor grote bedrijven). Ook was bekend dat met de invoering van de Omgevingswet het grootste deel van de bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag onder de algemene richtlijnen zou gaan vallen, waardoor specifieke energievoorschriften niet langer nodig zijn om toezicht uit te kunnen voeren. Vooruitlopend op de (per 1/1/2021 aangekondigde en per 1/1/2024 ingegane) Omgevingswet is dit sinds 1 juli 2023 geregeld.

In Gelderland zijn in 2023 tot november 2024 nagenoeg alle bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag gecontroleerd op het naleven van de energiebesparingsplicht. In Overijssel zijn in 2021 energiecontroles uitgevoerd bij alle energierelevante bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Deze controles hadden een meer informerend en adviserend karakter, vanwege het ontbreken van energievoorwaarden in de vergunningen. In 2024 maakten energiecontroles bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag deel uit van de werkzaamheden van de omgevingsdiensten in Overijssel.

Geen garantie

De subsidieregelingen van de provincies zijn beëindigd, wel zijn er nog tijdelijk rijksmiddelen[8] beschikbaar voor energietoezicht. Inmiddels is energietoezicht onderdeel van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Dit betekent dat energietoezicht niet langer als aanvullende opdracht aan de omgevingsdiensten hoeft te worden verstrekt, zoals eerder het geval was. Het verdelen van de middelen over de taken uit het basistakenpakket vindt nog steeds plaats aan de hand van een risico-insteek. Dat betekent dat de taak energietoezicht niet per definitie verzekerd is van (voldoende) middelen. De prioritering en dus financiering zijn daarmee nog niet geborgd.

Aanbeveling

2. PS/GS: Zorg voor continuïteit in de financiering van het energietoezicht zodat opgebouwde expertise behouden blijft. Een optie daarvoor is het inzetten van gelabelde middelen voor energietoezicht bij het budget voor VTH.

[8] *Specifieke Uitkering toezicht en handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE) 2022-2026*

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Nota van bevindingen ‘Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland’.
- Nota van bevindingen ‘Toezicht op de energiebesparingsplicht Overijssel’.

Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Nota van bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. IJssels en mevrouw drs. S. Mathijssen, RO.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
X: @RekenkamerOost
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

De foto is afkomstig van https://nl.vecteezy.com/gratis-fotos/energie">Energie Stockfoto's door Vecteezy

Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, december 2024

Inhoudsopgave

1 Over dit onderzoek 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Achtergronden energiebesparings- en informatieplicht 6
1.2.1 Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing 7
1.3 Taakverdeling 9
1.4 Financiering 11
1.5 Wat hebben we onderzocht? 12
1.6 Leeswijzer 12

2 Energieverbruik bedrijven 13
2.1 Zicht op energieverbruik bedrijven 13
2.2 Zicht op energiebesparingsplichtige bedrijven 15
2.3 Zicht op naleving informatieplicht 16

3 Inzet op energiebesparingsplicht 17
3.1 Ambities en doelen energiebesparing 17
3.2 Inzet op toezicht energiebesparing 18
3.2.1 Aanvullende opdracht energietoezicht 22
3.3 Provinciale subsidie energietoezicht 24

4 Resultaten en effecten 28
4.1 Resultaten en effecten toezicht 'provinciale' bedrijven 28
4.1.1 Omgevingsdienst regio Nijmegen 30
4.1.2 Omgevingsdienst regio Arnhem 32
4.2 Resultaten en effecten subsidieregeling 34
4.2.1 Omgevingsdienst regio Nijmegen 36
4.2.2 Omgevingsdienst regio Arnhem 37

Bijlage 1: Bronnenlijst 41
Bijlage 2: Bevindingen DoeMee-onderzoek deel provincies 43

Rekenkamer OOST-NEDERLAND

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de achtergronden en de rolverdeling bij en de financiering van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Tot slot geven we de focus weer van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht kunnen een bijdrage leveren aan de duurzaamheidsdoelstellingen van provincies en gemeenten. Reden voor de Vereniging van Rekenkamers (VvR) om een DoeMee-onderzoek uit te voeren naar het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Ook voor de provincie Gelderland is energiebesparing een relevant thema. In achtereenvolgende coalitieakkoorden wordt het belang ervan genoemd.
Aan het DoeMee-onderzoek deden 109 rekenkamers, waaronder alle provinciale rekenkamers, mee aan dit onderzoek. Ook wij deden mee, waarmee de provincies Gelderland en Overijssel en de omgevingsdiensten regio Arnhem (ODRA), regio Nijmegen (ODRN), IJsselland en Twente onderwerp van onderzoek waren. Tegelijkertijd deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de energiebesparingsplicht over de periode 2008-2023.

De uitkomsten van het DoeMee-onderzoek en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn op 21 november 2024 gepubliceerd. Het DoeMee-rapport is hier te vinden, het rapport van de Algemene Rekenkamer is te benaderen via deze link.

De uitkomsten[1] en conclusies van het DoeMee-onderzoek en de conclusies van het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn hierna weergegeven.

[1] *Ingekort en beperkt tot de voor dit onderzoek relevante bevindingen. Het volledige overzicht is opgenomen in bijlage 2.*

Uitkomsten van het DoeMee-onderzoek

- Bij tien van de twaalf provincies is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing.
- Er wordt door elf provincies gestuurd op de taken van de omgevingsdienst en één van de provincies kon hier geen antwoord op geven. Bij acht provincies zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht.
- 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.

Conclusies DoeMee-onderzoek

- Landelijke en provinciale middelen hebben intensivering van de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Door het tijdelijke karakter van de intensiveringen is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten, dit uit zich bijvoorbeeld in het niet in kunnen zetten van vast personeel.
- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de plicht hier inlichtingen over te geven.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.

Conclusie onderzoek Algemene Rekenkamer

Bedrijven en instellingen met een energiebesparingsplicht besparen naar alle waarschijnlijkheid minder energie dan het Rijk wil. De minister van Klimaat en Groene Groei weet niet goed welke bedrijven onder deze plicht vallen, ondanks dat deze verplichting al 30 jaar bestaat en diverse keren is aangepast. Ook weet de minister onvoldoende wat toezicht op deze verplichting oplevert.

Om het landelijke en daarmee wat globalere rapport wat meer provinciale inkleuring mee te geven, besloten we om specifiek op het onderdeel resultaten en effecten van de energiebesparingsplicht een verdiepingsslag te maken. De uitkomsten daarvan treft u hierbij aan.

1.2 Achtergronden energiebesparings- en informatieplicht

De verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie geldt al sinds 1993. In de loop van de tijd zijn wet- en regelgeving aangepast, een samenvatting daarvan, is opgenomen in figuur 1.

Figuur 1: *Tijdlijn energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing*



Bron: Eindrapport DoeMee-onderzoek 2024, Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing.

Sinds 2008 zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh en/of 25.000 m^3 aardgas gebruiken verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen. Het gaat om maatregelen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. De rijksoverheid heeft de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing opgesteld om bedrijven en instellingen te helpen. Op de maatregelenlijst staan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Sinds 1 juli 2019 moeten bedrijven en instellingen eens in de vier jaar rapporteren over wat zij gedaan hebben om energie te besparen. Dit is de informatieplicht. De Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten. Het is niet zo dat bedrijven die voldoen aan de informatieplicht ook automatisch voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Vanaf juli 2023 heeft het Rijk 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. De maatregelenlijst (zie § 1.2.1) is daarop aangepast. Daarnaast is de doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt uitgebreid met 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.

Deze verplichtingen maakten onderdeel uit van de Wet milieubeheer en zijn per 1 januari 2024 in de Omgevingswet opgenomen.

1.2.1 Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing

Zowel voor het energietoezicht op gemeentelijke als provinciale bedrijven zijn de Energiebesparende maatregelenlijsten (EML) van toepassing. Provinciale bedrijven zijn over het algemeen grootverbruikers met een vergunning. Deze bedrijven vallen sinds 1 juli 2023 ook onder de EML van de energiebesparings-plicht. Daarvoor waren de vergunningsvoorschriften uitgangspunt voor toezicht. Veelal waren deze vergunningvoorschriften te algemeen geformuleerd om op een goede manier toezicht te kunnen houden op de energiebesparingsplicht. Gelderland is in 2020 een traject gestart

om de vergunningen op dit onderwerp te actualiseren (zie § 3.2 en § 4.1). Daarnaast waren grootverbruikers vanuit de Energie-efficiëntie Richtlijn van de Europese Unie (EED) en de Wet milieubeheer in Nederland al langer verplicht om energie-audits uit te voeren en op basis daarvan energiebesparingsplannen op te stellen. De toezichthouder betrekt deze rapporten bij het toezicht.

De EML is in de praktijk vooral voor bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag toepasbaar. Met maatregelen op het gebied van verlichting en isolatie kunnen bedrijven onder bevoegd gezag van de gemeenten relatief eenvoudig invulling geven aan de besparingsplicht. Voor provinciale bedrijven zijn de productieprocessen ingewikkelder en daarmee ook de energiebesparingsmaatregelen. Het toezicht bij provinciale bedrijven vraagt dan ook om specialistische kennis van toezichthouders.

In de Erkende Maatregelenlijsten (EML) Energiebesparing staan energiebesparende maatregelen opgenomen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen. De EML bestaat uit drie onderdelen, te weten Gebouwen, Faciliteiten en Processen[2]. In 2023 is de EML vernieuwd.

Gebouwen

In de categorie ‘gebouwen’ gaat het bijvoorbeeld om het isoleren van verwarmingsleidingen en het toepassen van een weersafhankelijke regeling en/of een klokregeling. Maar bijvoorbeeld ook om het vervangen van lampen door LED-verlichting. Brede kennis van zowel de technische aspecten van gebouwsystemen als van duurzame energieopwekking en -beheer is nodig om toezicht te kunnen houden.

Faciliteiten

Maatregelen in de categorie ‘faciliteiten’ hebben, uiteraard afhankelijk van de aard van een bedrijf, onder meer van doen met serverruimtes, zwembaden en roltrappen. Daarnaast ook met productkoeling en grootkeukenapparatuur. En ook met onder meer stoom en perslucht. Toezicht op energiebesparende maatregelen in faciliteiten vraagt om specifieke kennis van gebouwgebonden systemen, energiebeheer, technische innovaties (zoals hernieuwbare energie), en de wet- regelgeving rond energie-besparing.

Processen

Nog meer dan bij ‘faciliteiten’ is de aard van het bedrijf van invloed op de categorie ‘processen’. Er zijn maatregelen voor natlakspuitcabines, proceswarmte en -koeling en voor veehouderijen en datacentra. Het toezicht op energiebesparende maatregelen in processen vereist een multidisciplinaire aanpak met technische en operationele kennis en kennis van wet- en regelgeving.

[2] *https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml*

1.3 Taakverdeling

Bevoegd gezag

Zowel gemeenten als provincie zijn bevoegd gezag voor bedrijven en dus opdrachtgever voor het toezicht dat door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag voor de energiebesparings- en informatieplicht.

De bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag is, zijn de complexe bedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan mestverwerkers, afvalbedrijven, energiebedrijven bedrijven die gevaarlijke stoffen bewerken of opslaan. De term complexe bedrijven komt uit de Omgevingswet en gaat over bedrijven die door hun aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving (afdeling 3.3) staat welke milieubelastende activiteiten hieronder vallen:

- Seveso-inrichtingen (een technische eenheid waar een gevaarlijke stof wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, bijvoorbeeld een distributeur van LPG);
- een aantal IPPC-installaties3 met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico en
- een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor Seveso-bedrijven (ook wel bekend als BRZO-bedrijven) is belegd bij zes Seveso-omgevingsdiensten, waaronder de ODRN voor de provincies Gelderland en Overijssel. VTH-werkzaamheden bij bedrijven met IPPC-installaties of activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico mogen door alle omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

In Gelderland zijn naast de ODRN nog vijf omgevingsdiensten. De uitvoering van VTH-taken voor de provincie ligt bij twee omgevingsdiensten: de ODRN en de ODRA (zie figuur 2). De verdeling van de taken over de ODRN en de ODRA is als volgt:

- ODRN: vergunningenverlening voor alle bedrijven onder bevoegd gezag provincie.
- ODRN: toezicht en handhaving Seveso-inrichtingen.
- ODRA : toezicht en handhaving IPPC-installaties en/of activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

Zij voeren deze taken uit voor de hele provincie Gelderland, dus ook buiten de regio's Arnhem en Nijmegen.

Figuur 2: *Uitvoerings- en handhavingstaken omgevingsdiensten*



Bron: Uitsnede van figuur 1 uit de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland (2024)

[3] IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU)

Omgevingsdiensten voeren het toezicht uit

Gemeenten en provincies hadden de uitoefening van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht in de meeste gevallen gemandateerd aan hun omgevingsdienst. Dat gold ook voor de provincie Gelderland. Andere overheden voerden zelf de toezichts- en handhavingstaken uit. In 2022 hebben bedrijven, instellingen, gemeenten en provincies aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij uit te laten voeren. Omdat het efficiënter is en de lastendruk verlaagt. Per 1 juli 2023 zijn de energiebesparings- en informatieplicht daarom toegevoegd aan het basistakenpakket[4] van omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten voeren het toezicht dus uit in opdracht van het bevoegde gezag. Voor de provincie Gelderland zijn dit de ODRN en ODRA. De werkzaamheden van de omgevingsdiensten bestaan uit:

1. Energietoezicht bij inrichtingen vallend onder artikel 2.15 van het activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bedrijven en instellingen zijn verplicht om alle energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.
2. Toezicht op de informatieplicht energiebesparing. Per 1 juli 2019 hebben veel bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m3 aardgas gebruiken naast een energiebesparingplicht ook een informatieplicht. Zij moeten een melding indienen bij RVO. De omgevingsdienst voert toezicht en handhaving uit.
3. Toezicht op energiebesparing bij vergunningsplichtige bedrijven die vallen onder het gemeentelijk of provinciale gezag.
4. Het actueel houden van de omgevingsvergunning milieu. Bij energierelevante inrichtingen dienen eisen opgenomen te worden in relatie tot energie en energiebesparing. De omgevingsdienst actualiseert verouderde vergunningen en voorziet nieuwe vergunningen van adequate energievoorschriften.
5. Diverse overige energie gerelateerde (advies-) werkzaamheden voor partners en lokale netwerken.

Handhaving

In de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een stappenplan opgenomen om tot een passende interventie te komen, wanneer de energiebesparingsplicht niet wordt nageleefd. Wanneer bij toezicht blijkt dat een bedrijf zich niet houdt aan de energiebesparingsverplichting, wordt een hercontrole ingepland. Daarmee wordt het bedrijf tijd geboden om alsnog aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Als overtredingen niet worden of zijn opgeheven binnen de hersteltermijn kan het bevoegd gezag een last onder dwangsom opleggen. De last onder dwangsom wordt over het algemeen eerst aangekondigd via een vooraankondiging / voornemen last onder dwang[5].

[4] *Het basistakenpakket bestaat uit taken die gemeenten en provincies verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst.*

[5] *https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/informatiebladen-toezicht-handhaving/toezicht-handhaving-energiebesparingsplicht/stap-4-handhaving/#:~:text=Het%20bevoegd%20gezag%20moet%20handhavend,niet%20voldoen%20aan%20de%20onderzoeksplicht.*

1.4 Financiering

Omgevingsdiensten ontvangen middelen van gemeenten en provincies voor de uitvoering van het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Hierover maken zij afspraken via werkprogramma's of dienstverleningsovereenkomsten. Met ingang van 2023 maakt de energiebesparingsplicht onderdeel uit van het basistakenpakket. De afspraken die de provincie Gelderland heeft met de omgevingsdiensten komen in §3.2 aan bod.

Sinds 2019 stelde het Rijk, vanwege de uitbreiding van het takenpakket met de taken rondom energiebesparings- en informatieplicht, verschillende subsidies beschikbaar om de capaciteit van de omgevingsdiensten voor toezicht en handhaving van de verplichting te versterken.

Tabel 1: *Overzicht rijksregelingen m.b.t. energiebesparingsplicht 2019-2026*

jaartal	Financiering	Bedrag in mln.
2019-2023	Versterkte Uitvoering Energiebesparing en Informatieplicht (VUE)	€ 19,5
2022-2024	Specifieke Uitkering voor activiteiten in het interbestuurlijk programma versterking VTH stelsel (SPUK IBP VTH)*	€ 18,0
2022-2026	Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE)	€ 56,0

** Deze SPUK is gericht op het verbeteren van de VTH-taak en niet specifiek voor de energiebesparingsplicht.*
Bron: Eindrapport DoeMee-onderzoek 2024, Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing.

Met de eerste regeling konden omgevingsdiensten via Rijkswaterstaat, externe capaciteit inzetten voor bijvoorbeeld bedrijfscontroles. Deze regeling kende drie rondes en liep 31 december 2023 af.

De tweede regeling (SPUK IBP VTH) was gericht op de versterking van de omgevingsdiensten en het VTH-stelsel.

De Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE) is eveneens een regeling van het Rijk. Alle omgevingsdiensten in Nederland konden van oktober 2022 tot en met maart 2023 bij RVO een specifieke uitkering aanvragen voor extra ondersteuning op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Met de SPUK THE kunnen omgevingsdiensten over meerdere jaren extra capaciteit voor toezicht en handhaving realiseren. Zo kunnen ze als omgevingsdienst hun organisatie in de periode van 2022 tot en met 2026 verder professionaliseren, bedrijven bezoeken en de uitvoering van energiebesparende maatregelen verbeteren. Het beschikbare budget bedroeg € 56 miljoen. Voor de SPUK THE-regeling wordt een cofinanciering van gemeenten en provincies gevraagd van minimaal 20%.

Tabel 2: *SPUK-THE bedragen en fte's per omgevingsdienst*

Omgevingsdienst	Toegekend bedrag (x 1.000)	Aangetrokken Fte's t.o.v. nul-situatie
Arnhem	€ 1.566	1
Nijmegen	€ 769	0,67

Bron: klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht (geraadpleegd op 20 augustus 2024).

De afspraak is om tenminste 1 fte extra aan te trekken bij het gebruik maken van de regeling. Het lukte de ODRN niet om een extra toezichthouder energie aan te trekken. In overleg met het ministerie van EZK is besloten om de werkzaamheden te verdelen over de drie energie-toezichthouders die al in dienst zijn. Een nieuwe milieutoezichthouder vangt de uren op die zij daardoor minder aan milieucontroles kunnen besteden.[6]

1.5 Wat hebben we onderzocht?

Voor de verdieping op het DoeMee-onderzoek ligt de focus op het zicht op resultaten en effecten van het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Om daar zicht op te kunnen geven, brengen we eerst doelstellingen en ambities in kaart. Hoewel de energiebesparingsplicht al ettelijke jaren bestaat, kozen we ervoor om het onderzoek in tijd af te bakenen tot de periode 2020-2024. Op een enkel punt gaan we iets verder terug omdat een subsidieregeling bijvoorbeeld al eerder is gestart. Met deze tijdsafbakening sluiten we aan op de periode dat zowel de energiebesparingsplicht als de informatieplicht van toepassing is. We maakten gebruik van de uitkomsten van het DoeMee-onderzoek en vulden dit aan met informatie over resultaten en effecten. Hiervoor bekeken we documentatie van zowel de provincie Gelderland als van de omgevingsdiensten en voerden we gesprekken. Dit is veel meer dan in het DoeMee-onderzoek mogelijk was.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op het zicht op het energieverbruik van bedrijven en het zicht op aantallen energiebesparingsplichtige bedrijven. In hoofdstuk drie staat de inzet op de energiebesparingsplicht centraal. Hoofdstuk vier is gewijd aan de resultaten en effecten van de inzet op de energiebesparingsplicht.

[6] *Bestuursrapportage Q1 2023 van ODRN*

2 Energieverbruik bedrijven

In dit hoofdstuk maken we de energiebesparingsplicht concreter. Wat is de ontwikkeling in het energieverbruik bij bedrijven? Over hoeveel bedrijven gaat het?

2.1 Zicht op energieverbruik bedrijven

Normen

- De provincie heeft zicht op de ontwikkeling in het energieverbruik van de sector bedrijven.
- De provincie heeft zicht op het aantal energierelevante bedrijven waar ze bevoegd gezag voor is.
- De omgevingsdiensten hebben zicht op het aantal energierelevante bedrijven waarop ze toezicht moeten houden in het kader van de energiebesparings- en informatieplicht.

Bevindingen

- In de energiemonitor van het Gelderse energieakkoord zijn de cijfers over het energieverbruik van bedrijven gerelateerd aan de afspraak om 1,5% energie te besparen per jaar. In de provinciale jaarstukken komt het niet halen van dit doel regelmatig terug.
- Het aantal bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, is bekend. Niet al deze bedrijven zijn energierelevant. De meeste bedrijven zijn wel energierelevevant.
- De provincie heeft zelf geen lijst met bedrijven waar ze bevoegd gezag zijn én die onder de energiebesparingsplicht vallen. Eerdere ramingen konden niet teruggevonden worden en volgens de ODRN waren dit er minder dan door de provincie geraamd.

-vervolg op volgende pagina-

Bevindingen - vervolg

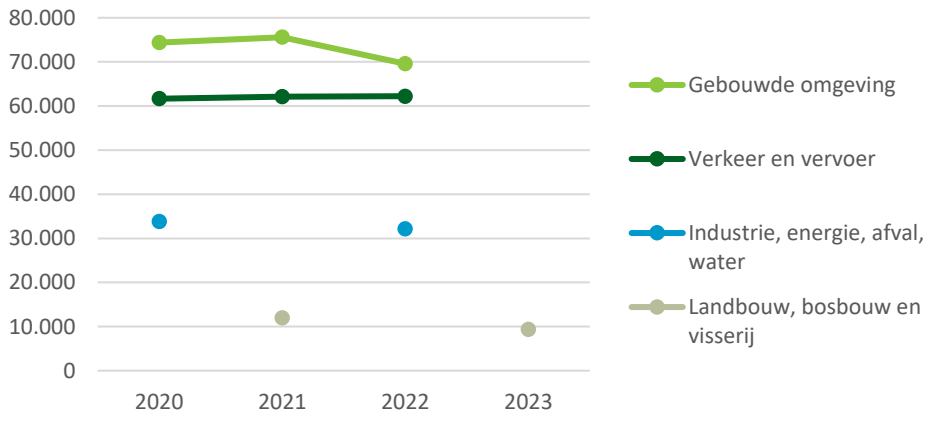
- De ODRN heeft inmiddels volledig zicht op het aantal provinciale bedrijven dat onder energiebesparings- en informatieplicht valt.
- De ODRA heeft nog geen volledig zicht op het aantal provinciale bedrijven dat onder energiebesparings- en informatieplicht valt. Het aangeleverde overzicht bevat mogelijk nog kleinverbruikers (stand november 2024).
- De aansluiting in aantal bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag en energierelevante bedrijven over de jaren heen is lastig te maken. Wel is duidelijk dat er wijzigingen zijn geweest in bevoegd gezag als gevolg van de omgevingswet.
- De ODRA heeft zicht op de naleving van de informatieplicht en de ODRN heeft gedeeltelijke zicht op de naleving van deze plicht. De nog uit te voeren controles worden hier als verklaring voor gegeven.

Ontwikkeling in energieverbruik bedrijven

In de Gelders Energie Akkoord (GEA) monitor 2023 over de periode tot 2021 staat dat het besparen van energie slecht lukt in Gelderland (zie § 3.1 voor meer informatie over ambities en doelen). Het energiegebruik neemt namelijk in alle sectoren nog toe. Alleen in de landbouw is sprake van een lichte afname. De besparing komt op gemiddeld iets meer dan 0,8% per jaar vanaf 2013. Het GEA geeft aan dat de doelen nog buiten bereik zijn. In de jaarstukken van de provincie komt het niet halen van afgesproken 1,5% per jaar regelmatig terug.

In de landelijke klimaatmonitor staan recentere cijfers over het energieverbruik in Gelderland. Hieruit blijkt dat het energieverbruik in 2022 ten opzichte van 2020 iets lager ligt voor de sectoren bebouwde omgeving en industrie. Voor de landbouw, bosbouw en visserij is het energieverbruik voor 2023 gegeven en dat ligt eveneens lager ten opzicht van de meting in 2021. Wat dit betekent voor de 1,5% energiebesparing is door de Rekenkamer niet inzichtelijk te maken.

Figuur 3: *Totaal energieverbruik Gelderland naar sector*



Bron: Klimaatmonitor, geraadpleegd op 20 november 2024.

2.2 Zicht op energiebesparingsplichtige bedrijven

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de provincie bevoegd gezag is voor de complexe bedrijven. In de periode 2020 -2024 varieert dit type bedrijven tussen de 201 en 215 (zie tabel 3). Tussen 2023 en 2024 hebben er als gevolg van de omgevingswet substantiële wisselingen plaatsgevonden in bevoegd gezag met name van de provincie naar gemeente. Er zijn nu minder bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie dan in 2020. Ambtelijk is aangegeven dat bij de invoering van de omgevingswet 29 bedrijven naar het bevoegde gezag van gemeenten zijn gegaan en 6 bedrijven naar dat van de provincie. Aantallen die niet goed aansluiten op de meerjarige overzichten van de ODRA en de ODRN (zie tabel 3). Ook in de notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' staan andere aantallen voor de ODRA: namelijk een aantal van 120 provinciale bedrijven.

Tabel 3: *Bedrijven onder bevoegd gezag provincie (met energiebesparingsplicht)*

Omgevingsdienst	2020	2021	2022	2023	2024
Regio Arnhem	161	169	172	172 (120 á 123)	157 (120 á 123)
Regio Nijmegen	45 (36)	45 (36)	45 (36)	44 (36)	45 (36)
Totaal	204	212	214	215	201

Bron: Aanlevering ODRA en ODRN.

Niet alle bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie hebben een energiebesparingsplicht. Op verzoek van de provincie hebben de ODRN en de ODRA hier informatie voor aangeleverd. De ODRN geeft aan dat van 44 bedrijven er 36 een energiebesparingsplicht hebben.[7] De ODRA heeft nog geen volledig beeld van het aantal bedrijven met energiebesparingsplicht. Er moet nog een klein aantal bedrijven gecontroleerd worden, zo bleek in november 2024. Hier kunnen nog kleinverbruikers tussen zitten. De ODRA verwacht dat er zo'n 120 á 123 provinciale bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen.

De ODRN en de ODRA schreven eerder dat er voor 2023 naar verwachting 133 bedrijven voor controle in aanmerking komen.[8] Het gaat hier om de bedrijven die een actuele vergunning hebben. Dit aantal geeft alle provinciale bedrijven met een middelgroot of groot energiegebruik aan (toezicht door ODRA + toezicht door ODRN). Dit getal is inclusief de ETS-bedrijven, zij vallen sinds 1 juli 2023 ook onder de energiebesparingsplicht. Ramingen die nog eerder door de provincie zijn gemaakt over het aantal midden- en grootverbruikers konden niet meer gevonden worden. Volgens de ODRN waren er in ieder geval minder grootverbruikers dan de provincie in eerste instantie had geraamd.[9]

[7] *In de notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' staat een aantal van 38.*
[8] *PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven. ODRN, 3 oktober 2022.*
[9] *ODRN bestuursrapportage t/m juli 2022. Agendastuk AB vergadering van 13 oktober 2022*

2.3 Zicht op naleving informatieplicht

Naast de energiebesparingsplicht geldt sinds 1 juli 2019 ook de informatieplicht energiebesparing voor bedrijven. Dit betekent dat bedrijven eens per vier jaar moeten rapporteren aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO) welke energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar zij hebben uitgevoerd. Deze verplichting geldt voor alle energierelevante bedrijven, met uitzondering van de bedrijven die al voldoen aan een andere energiebesparingsverplichting.

In de Statenbrief van april 2022 over energiebesparing staat dat in Gelderland ruim 7.500 bedrijven[10] al gerapporteerd hebben welke energiebesparende maatregelen zij namen. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat de gemeente hier over het algemeen de controlerende instantie is.[11]

In reactie op het DoeMee-onderzoek geeft de ODRA aan volledig zicht te hebben op de bedrijven die zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden. Hiervoor worden verschillende bronnen gecombineerd voor een zo compleet mogelijk overzicht; informatie wordt gedownload bij het e-loket van RVO.nl en gecombineerd met de bedrijven waarvan de omgevingsdienst weet dat ze aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen. De ODRN geeft in reactie op het DoeMee-onderzoek aan gedeeltelijk zicht te hebben en baseert zich op dezelfde bronnen als de ODRA. Als verklaring voor het niet volledige zicht worden de nog uit te voeren controles genoemd.

[10] *Er zijn ongeveer 200.000 bedrijven en instellingen in Gelderland (PS 2022-253).*
[11] *PS2022-253.*

3 Inzet op energiebesparingsplicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de ambities en doelen op het gebied van energiebesparing en energietoezicht en de inzet die daarvoor wordt gepleegd.

3.1 Ambities en doelen energiebesparing

De insteek van de provincie Gelderland op energiebesparing door bedrijven komt in diverse documenten aan de orde. Hieronder een overzicht van de meeste relevante passages.

Bevindingen

Relevante ambities en doelen voor energiebesparing zijn:

- Gelderland in 2050 klimaatneutraal;
- 55% minder uitstoot aan broeikasgas in 2030 ten opzichte van 1990;
- 1,5% energiebesparing per jaar;
- 2020-2023 actualiseren van alle vergunningen van bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag op het aspect energie;
- 2023-2024 controleren van alle bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag op het aspect energie.

Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie ‘Gaan voor Gaaf Gelderland’ (2018) staat het streven om Gelderland in 2050 klimaatneutraal te krijgen. De provincie zet onder andere in op energiebesparing en het terugdringen van het energieverbruik door isolatie en efficiëntere toepassingen: in huizen en gebouwen, bij verkeer en vervoer, in de industrie en in de landbouw.

Gelders programma klimaat en klimaatakkoord

In het Gelders programma klimaat 2021 -2030 (herziene versie van april 2024) staat de ambitie om in 2030 de broeikasgasuitstoot in Gelderland met 55% te reduceren ten opzichte van 1990. In het kader van energiebesparing bij bedrijven wil de provincie energiescans faciliteren en vergunningverlening en handhavingsprocessen bij gemeenten ondersteunen.[12]

(Uitwerking) Gelders energieakkoord

De provincie neemt deel aan het Gelders Energieakkoord (GEA). In dit akkoord staat voor het bedrijfsleven een doelstelling: 1,5% energiebesparing per jaar voor de periode 2013-2023. Om de doelen die gesteld zijn in het Gelders programma klimaat ten aanzien van energiebesparing te realiseren, is er in 2023 een intensivering van het energietoezicht in gang gezet. Voor de bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is loopt deze versnelling in 2023 en 2024. Het doel van de versnelling is om al deze bedrijven te controleren op het aspect energie. Daarnaast loopt er sinds 2018 een subsidieregeling voor gemeenten om ze te ondersteunen bij het energietoezicht op de bedrijven waar zij het bevoegde gezag zijn. Een voorwaarde in deze regeling is dat er plan ligt hoe de gemeente in de periode 2018 - 2024 bij ten minste 50% van de energieverbruikers toezicht uitoefent of laat uitoefenen door de omgevingsdienst.

Tot 2023 liep het project Energie in de milieuvergunning. Het doel hiervan was voor alle inrichtingen waarvoor de provincie Gelderland bevoegd gezag is, te onderzoeken of het aspect energiebesparing voldoende was vastgelegd in de vergunning. Zo niet, dan werd er een actualisatie van de energievoorschriften gestart.

3.2 Inzet op toezicht energiebesparing

De inzet op het toezicht op energiebesparing vindt plaats binnen het VTH-beleid en wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten. De aandacht voor energietoezicht in het provinciale VTH-beleid komt aan de orde in deze paragraaf. In § 3.2.1 gaan we in op intensiveringstraject energietoezicht provinciale bedrijven en in § 3.3 op de subsidieregeling voor gemeenten voor energietoezicht. De intensivering van het energietoezicht op provinciale bedrijven in 2023 en de subsidieregeling voor gemeenten zijn vanuit het energiebeleid gefinancierd.

[12] *Hiervoor is € 200.000 per jaar beschikbaar.*

Norm

- GS hebben in VTH-beleid en uitvoeringsprogramma's de inzet op de energiebesparingsplicht vastgelegd.
- GS verantwoorden in VTH-jaarverslagen over de inzet op de energiebesparingsplicht.
- Daar waar de provincie afspraken maakt met ODRA en/of ODRN over aanvullende opdrachten energietoezicht, ziet de provincie toe op de uitvoering van die opdrachten.

Bevindingen

- Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is beleid vastgesteld. Voor energiebesparing hanteert de provincie als uitgangspunt dat bedrijven die geen energiebesparingsplannen opstellen of maatregelen niet tijdig nemen via toezicht en handhaving tot actie worden aangezet.
- Voor elk jaar is er een uitvoeringsprogramma en een VTH-jaarverslag met daarin aandacht voor de energiebesparingsplicht. Hieruit blijkt dat:
  - tot 2023 de focus op de actualisatie van de vergunningen lag;
  - vanaf 2023 meer ingezet wordt op energietoezicht om zo de doelen uit het Gelderse Energie Akkoord ten aanzien van energiebesparing te realiseren.
- Door een risicogerichte aanpak van VTH kreeg toezicht op energiebesparing weinig prioriteit en was er sprake van een achterstand. Om die reden is in 2023 vanuit het beleidsprogramma energietransitie een aanvullende opdracht aan de ODRN en de ODRA verstrekt om het energietoezicht te intensiveren. In 2024 is de aanvullende opdracht vanuit VTH (en SPUK-THE) verstrekt.
- De provincie houdt zicht op de voortgang en realisatie van de afspraken met

VTH-beleid

GS zijn het bevoegde gezag voor verschillende taken van uitvoering en handhaving (UH). Het beleid voor de uitvoering van UH-taken is in 2024 vastgelegd in de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Daarvoor gold het Beleidsplan VTH (vastgesteld in april 2019).

In de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS) staat dat de provincie het volgende uitgangspunt hanteert: Als bedrijven geen energiebesparingsplannen opstellen of de maatregelen niet tijdig nemen, zetten we via toezicht en handhaving de bedrijven er toe aan alsnog actie te ondernemen. Een ander uitgangspunt is per abuis overgenomen uit het vorige beleid maar geldt niet meer.[13]

VTH-uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen

PS stellen het beleid voor de fysieke leefomgeving vast in de Omgevingsvisie. GS werken dit uit in uitvoeringsprogramma's en leggen hier verantwoording over af in VTH-

[13] *Dit uitgangspunt ging om dat de provincie via convenanten en vergunningsvoorschriften bedrijven stimuleert om energiebesparingsmaatregelen te nemen.*

jaarverslagen. Het uitvoeringsprogramma is de opdracht aan uitvoerende partijen, zoals de omgevingsdiensten.

In tabel 4 staat een overzicht van de aandacht die er in VTH-uitvoeringsprogramma's en VTH-jaarverslagen is voor energiebesparing. Hieruit blijkt dat tot 2023 de focus op het actualiseren van vergunningen lag. Het streven was in 2023 alle vergunningen actueel. Uit het uitvoeringsprogramma 2023 blijkt dat er nog een aantal vergunningen geactualiseerd moeten worden. Tegelijkertijd verviel de noodzaak. Vanaf 1 juli 2023 vallen namelijk alle vergunningsplichtige bedrijven voor het aspect energie onder de algemene regels van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Deze wijziging is vooruitlopend op de Omgevingswet doorgevoerd. Daarom besloten GS in oktober 2022 om geen nieuwe procedures meer te starten om vergunningen op het thema energie te actualiseren. GS zien energiebesparing via de omgevingsvergunning van bedrijven vanaf 2023 als onderdeel van de standaardaanpak van vergunningverlening.

In het uitvoeringsprogramma 2023 is voor het eerst expliciet aandacht voor energietoezicht: in 2023 en 2024 moet voor alle energierelevante bedrijven, waarvoor de provincie bevoegd gezag is, toezicht op het aspect energie zijn uitgevoerd. Over het VTH-uitvoeringsprogramma 2025 voert de provincie op dit moment gesprekken met de ODRA en ODRN. De hercontroles die voortvloeien uit energietoezicht krijgen daarin in ieder geval een plek.

Tabel 4: *Aandacht voor energie in VTH-uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen*

Jaar	Uitvoeringsprogramma	Jaarverslag
2020	Alle omgevings**vergunningen** moeten geactualiseerd worden op energie. Apart actualisatietraject gestart in 2019 dat in 2020 wordt voortgezet.	Eind 2020: bij 38% de **vergunning** afdoende op orde of liep de procedure voor aanpassing. Het doel 50 bedrijven de vergunning op orde te brengen, is bijna gehaald (46).
2021	**Vergunningen** actualiseren op energie zodat alle vergunningen in 2023 op dit onderdeel actueel zijn.	Actualiseren alle **vergunningen** in 2021 is prioriteit. Er is inzicht in de actualiteit van vergunningen. Er wordt gewerkt aan verbeteringen. Hoeveel vergunningen er zijn geactualiseerd wordt niet vermeld.
2022	Eind 2022 wordt een geactualiseerde versie van de energiebesparingsplicht verwacht waarbij vrijstelling voor Europese emissiehandel (ETS) bedrijven wordt opgeheven. Complexe milieu**vergunning** plichtige bedrijven onder de Rijksregels voor wat betreft energie. In 2022 bezien hoe de energiebesparing op grond van deze wijziging verder wordt ingevuld.	Energiebesparing via de omgevings**vergunning** van bedrijven wordt de standaardaanpak genoemd. Om de aanpak te versnellen, zijn extra uren opgenomen. De vrijstelling voor ETS-bedrijven is vervallen. In 2022 beziet de provincie hoe de energiebesparing op grond van deze wijziging is ingevuld.
2023	Er moeten nog een aantal **vergunningen** worden geactualiseerd op energie. Aangezien de Omgevingswet 1 juli 2023 wordt ingevoerd, waarbij energievoorschriften direct in werking treden en niet via de vergunning moeten worden geregeld, heeft verdere actualisatie geen zin. Meer inzet op **energietoezicht**. Aanvullende opdracht ODRA en ODRN: helft van energierelevante bedrijven waar ze milieutoezicht op uitvoeren worden gecontroleerd op aspect energie in 2023. De andere helft volgt in 2024.	Meer ingezet op **energietoezicht**. De ODRN heeft het **energietoezicht** bij 16 Brzo- en RIE4-bedrijven uitgevoerd en de ODRA bij 25[14] complexe provinciale bedrijven. Bij veel controles zijn overtredingen geconstateerd. Behoorlijke inspanning of investering nodig om de overtredingen op te lossen, daarom vaak lange hersteltermijnen die pas in 2024 verlopen. Met de nieuwe opdracht van 2024 is hier rekening mee gehouden. De energiecontroles leveren veel op en zijn nodig om te zorgen dat er ook echt wordt geïnvesteerd in energiebesparing.
2024	2023 en 2024: intensivering **toezicht** op het aspect energie. Concreet: bij alle energierelevante bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, wordt toezicht op het aspect energie uitgevoerd. Hiervoor is een aanvullende opdracht verleend aan ODRA en ODRN. In 2023 is ongeveer de helft van de energierelevante bedrijven gecontroleerd op het aspect energie, in 2024 volgt de andere helft (circa 76 bedrijven). Circa 40 hercontroles verwacht.	

Bron: VTH uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen van 2020 tot 2024.

[14] *Het aantal van 25 klopt niet. In werkelijkheid is het aantal 58 bedrijven.*

3.2.1 Aanvullende opdracht energietoezicht

Vanuit het beleidsprogramma energietransitie is voor het energietoezicht op provinciale bedrijven in 2023 een aanvullende opdracht verleend aan ODRA en ODRN. In 2024 is eenzelfde aanvullende opdracht verstrekt maar dan gefinancierd via VTH en SPUK middelen. Het doel van dit zogenaamde intensiveringstraject is om alle bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is te controleren op de naleving van de energiebesparingsplicht. Er is in eerste instantie voor financiering vanuit het beleidsprogramma energie gekozen omdat de risico-gerichte aanpak binnen het VTH-beleid leidt tot een prioritering van toezicht op bedrijven met risico's voor mens en omgeving. Energiebesparing scoort daardoor nooit hoog (genoeg) in deze prioritering.[15]

Vóór 2023 draaide het aspect energie mee in het reguliere toezicht waardoor het onvoldoende prioriteit kreeg en er niet apart over gerapporteerd werd. Er was sprake van een achterstand op het gebied van energietoezicht. Bovendien is het een complex onderwerp waardoor niet iedere toezichthouder dit kan doen. Zo is het heel ingewikkeld om de terugverdientijd van maatregelen te beoordelen bij de complexe bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is. En hebben grote afvalverwerkers en procesindustrie omvangrijke en veelal unieke installaties. Hierdoor is er veel meer maatwerk nodig. De bakkerij en schoenmaker (detailhandel) waar de gemeente toezicht op houdt is daarmee van een andere orde.[16] Voor het energietoezicht op de complexe bedrijven is dan ook specialistische deskundigheid nodig. Zo heeft de ODRA inmiddels zeven toezichthouders energie.

Vanaf 2023 voeren zowel ODRN als ODRA de controles uit met specifiek op het aspect energie gespecialiseerde toezichthouders. Er vindt een grondige scan plaats en een energiebesparingsonderzoek op basis waarvan acties worden uitgezet en waarop wordt gecontroleerd. Over vier jaar gaan ze opnieuw intensief kijken; bedrijven veranderen, technieken wijzigen en er is dan een nieuwe erkende maatregelenlijst. Het idee is dat energiebesparingsonderzoek dan herhaald wordt. Hoe dat georganiseerd gaat worden, is nog niet duidelijk. De ambtelijke inschatting is wel dat energietoezicht deels via het reguliere toezicht gaat lopen, maar dat daarnaast energietoezichthouders nodig blijven. Voor 2025 is het de verwachting dat naast regulier toezicht bovenmatig hercontroles nodig zijn: deze komen voort uit de controles die in 2024 zijn uitgevoerd en waaruit bleek dat er nog maatregelen te nemen zijn. Het toezicht op de naleving van maatregelen loopt tussentijds dus gewoon door.

Voor deze aanvullende opdracht zijn door de ODRA en ODRN projectplannen opgesteld waarin zij aangeven hoeveel (her)controles er worden uitgevoerd (zie tabel 5). Handhaving is - met uitzondering van de afspraken met de ODRN voor 2024 - geen onderdeel van deze projectplannen[17]. In de plannen staan ook afspraken over:

- de nacalculatie;
- overlegfrequentie (1x per kwartaal) en

[15] *Interview*
[16] *Interview*
[17] *Als handhaving nodig is dan wordt dit opgepakt vanuit de reguliere opdracht die al bij ODRN en ODRA is belegd. Beide volgen de LHSO.*

- inhoud van het overleg (gerealiseerde controles, nog te realiseren controles en (ontwikkeling van) managementinformatie).

***Tabel 5:** Afspraken ODRN en ODRA voor energietoezicht*

	ODRN		ODRA	
	2023	2024	2023	2024
Controles	16	16*	60	60
Hercontroles	8	16	24	28
Handhaving	-	3x Voornemen last onder dwangsom	-	-

** Formeel geen onderdeel van het projectplan omdat ze gefinancierd worden via het Rijk (SPUK THE).*
Bron: Projectplannen 2023 en 2024: Aanpak energie Provinciale bedrijven.

In het VTH-uitvoeringsprogramma 2024 schrijft de provincie dat de ODRN en ODRA bij circa 76 bedrijven een controle uitvoeren. De verwachting is dat er circa 40 hercontroles nodig zijn. De omvang van de opdracht bedraagt € 243.825.[18]

GS schrijven in de brief bij het uitvoeringsprogramma 2024 dat de provinciale begroting kaderstellend is voor de opdrachten aan de ODRA en ODRN in het uitvoeren van VTH. Op basis van beschikbare middelen zijn prioriteiten gesteld. Voor het energietoezicht geldt dat deze niet op het gewenste niveau uitgevoerd worden, zo schrijven GS. Dit is een wettelijke taak en moet dus structureel gedekt worden. In 2023 werd dit incidenteel betaald door het beleidsprogramma energietransitie. Voor 2024 is beperkte structurele ruimte binnen het beschikbare budget. Als tijdelijke oplossing wordt de opdracht deels gedekt via de SPUK-regeling Toezicht en Handhaving Energie, een bestemmingsreserve van de ODRA en deels uit structureel provinciaal budget.

Verantwoording aanvullende opdracht

In een ambtelijke notitie over de aanvullende opdracht staat een verantwoording over resultaten (zie hoofdstuk 4) en financiën. Voor 2023 is er minder besteed dan beschikbaar (zie tabel 6) met als reden het uitblijven van hercontroles en een beperktere uurinzet dan verwacht. Hercontroles zijn niet uitgevoerd omdat in de praktijk bleek dat er over het algemeen een grote investering en/of technische aanpassing nodig bleek voor energiebesparende maatregelen. Het werd daarom vaak redelijk gevonden om het bedrijf een ruime herstelttermijn te geven. De meeste herstelttermijnen lopen om die reden door tot in 2024.[19]

Bij de ODRA waren minder uren nodig dan verwacht. Dit had te maken met de gecontroleerde bedrijven. Het ging voor een substantieel deel om afvalverwerkende / afvalbewerkende bedrijven en deze bedrijven zijn eenvoudiger te controleren op het aspect energie dan de grote bedrijven in de procesindustrie. Hierdoor zijn er minder

[18] *Dit bedrag wijkt af van het bedrag dat in het VTH-Uitvoeringsprogramma 2024 staat. Reden: het uurtarief voor de ODRA is verhoogd en een bedrag van € 73.062 voor advisering door ODRN op innovatieve projecten op het gebied van waterstof en innovatief is ten onrechte toegevoegd..*
[19] *Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'.*

uren aan besteed dan verwacht. [20] De ODRN heeft aan energiecontroles iets meer uitgegeven dan begroot (€ 3.951).

Tabel 6: *Middelen voor intensivering toezicht energie provinciale bedrijven*

	Budget			Besteed	Resterend
	energiecontroles	hercontroles	Totaal		
2023					
ODRA	€ 151.800	€ 38.712	€ 190.512	€ 101.660	€ 88.852
ODRN	€ 40.480	€ 12.904	€ 53.384	€ 44.071	€ 9.313
Totaal	**€ 192.280**	**€ 51.616**	**€ 243.896**	**€ 145.731**	**€ 98.165**
2024*					
ODRA			€ 160.000		
ODRN		€ 24.416	€ 33.825**		
Totaal	**€ 151.800**	**€ 70.056**	**€ 231.265**		

** Weergegeven bedragen zijn exclusief middelen die via SPUK-THE beschikbaar zijn gesteld.*
*** In totaalbedrag alleen de kosten voor de hercontroles en handhavingstrajecten (zie tabel 5)*
Bron: Projectplannen ODRN en ODRA, evaluatie en ODRA 2024 aangeleverd door provincie. .

3.3 Provinciale subsidie energietoezicht

Bevindingen

- In de subsidieregeling (die twee rondes kent: 2018-2020 en 2021-2024) is opgenomen dat gemeenten die gebruik maken van de regeling een overeenkomst met de omgevingsdienst hebben en bij 20% (50% tweede ronde) van de bedrijven energiecontroles uit laten voeren. Hier moet een plan voor worden opgesteld.
- De provincie heeft ook subsidie verleend aan gemeenten die met het aantal te controleren bedrijven onder de 20%, respectievelijke 50% blijven. Redenen: gemeenten hebben voor minder dan drie jaar subsidie aangevraagd en een omgevingsdienst had capaciteitsproblemen.

Sinds 2018 ondersteunt de provincie gemeenten om de energiecontroles - bij de bedrijven waar zij bevoegd gezag zijn - uit te laten voeren door de omgevingsdiensten en ondersteunt ze de bedrijvenaanpak mkb.[21] Hiervoor zijn twee subsidieregelingen waarbij de regeling voor gemeentelijk toezicht de stok is en die voor bedrijven en instellingen de wortel. Gezien de focus van het onderzoek kijken we alleen naar de subsidieregeling voor het toezicht. Deze subsidieregeling is in 2018 gestart en in 2021 verlengd, zie kader voor de voorwaarden. Bij de verlenging is de voorwaarde over het percentage bedrijven waar toezicht uitgeoefend diende te worden verhoogd van 20%

[20] *Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'..*
[21] *Begroting 2023. Provincie Gelderland.*

naar 50%. Voor de regeling van 2021-2024 is een totaalbedrag van € 2,2 miljoen beschikbaar.[22]

Subsidievoorwaarden: Gemeentelijk toezicht op energiebesparing 2021 – 2024
Gemeenten (omgevingsdiensten) kunnen subsidie aanvragen als:

- bij het houden van toezicht en handhaving de Gelderse aanpak wordt gevolgd;
- er een overeenkomst met de omgevingsdienst over het houden van toezicht is;
- er een plan is waarin het totaal aantal energieverbruikers in de gemeente vermeld is en waarin beschreven staat hoe de gemeente in de periode 2021 t/m 2024 bij ten minste 50% van de energieverbruikers toezicht uitoefent of heeft uitgeoefend (was 20% bij de voorgaande subsidieregeling).
- Bij dit percentage van 50% mogen de uitgevoerde controles over de periode 2018 – 2020 meegerekend worden. Is in de periode 2018 - 2020 bijvoorbeeld al bij 20% van de energieverbruikers toezicht uitgeoefend, dan moet er nog toezicht gehouden worden op minimaal 30% in de periode 2021-2024.

De subsidie kon worden aangevraagd door gemeenten of de omgevingsdienst namens gemeenten. De subsidie bedroeg € 400 per energiegebruiker waar in de periode 2018 tot en met 2024 toezicht op wordt gehouden. Bij de aanvraag moest een opgave van het aantal energieverbruikers worden verstrekt.[23] Tabel 7 bevat een overzicht van de verleende subsidie per omgevingsdienst en gemeente gerelateerd aan de energierelevante bedrijven. Hieruit blijkt dat een aantal gemeenten subsidie ontvingen terwijl zij minder dan 20% van de bedrijven gingen controleren. Navraag leert dat de aanvraag van de subsidie per jaar kon worden gedaan. Daardoor is het mogelijk dat een gemeente maar voor 1 of 2 jaar heeft aangevraagd en onder de 20% blijft. Oost Gelre en Lochem hebben bijvoorbeeld alleen voor 2019 subsidie aangevraagd. Mogelijk hadden die gemeentes geen cofinanciering meer beschikbaar om de resterende jaren aan te vragen. Voor de omgevingsdienst Rivierenland is bij verlening aan gemeenten in 2020 een uitzondering gemaakt. Zij kwamen onder de 20% uit vanwege capaciteitsproblemen bij de omgevingsdienst in combinatie met de corona-perikelen en de verlenging van deze subsidieregeling.

Ook in de periode 2021 – november 2024 zitten er gemeenten (nog) onder de norm van 50% uit de subsidievoorwaarde. Volgens de provincie heeft dit te maken met een afname van het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht valt en loopt de subsidieregeling nog door. In tabel 7 is de 20% energiebesparingsplichtige bedrijven aangeleverd door de provincie (gebaseerd op CBS, 2017) en de 50% is gebaseerd op de meeste actuele CBS cijfers (2022). Ook op basis van de meeste actuele cijfers en het meetellen van de verleende controles in 2018-2020 zijn er nog gemeenten die (net) onder de 50% blijven.

[22] *https://www.gelderland.nl/subsidies/gemeentelijk-toezicht-op-energiebesparing-2021-2024*
[23] *Regels Subsidieverlening Gelderland.*

*Tabel 7: Subsidieverstrekking per gemeente en omgevingsdienst**

OD	Gemeente	Energierelevante bedrijven (CBS)		Verleend 2018-2020		Verleend 2021-november 2024**	
		20%	50%	aantal	euro's	aantal	euro's
Achterhoek	Berkelland		193	-	-	110	44.000
	Bronckhorst		160	-	-	45	18.000
	Doetinchem	133	213	148	59.200	67	26.800
	Lochem	80	128	46	18.400	-	-
	Oost Gelre	82	143	46	18.400	41	16.400
	Oude IJsselstreek	85	140	88	35.200	43	17.200
	Winterwijk	73	108	94	37.600	37	14.800
	Zutphen	83	115	-	-	149	59.600
De Vallei	Barneveld	169	280	169	67.600	187	74.800
	Ede	249	420	299	119.600	269	107.600
	Nijkerk	100	160	112	44.800	105	42.000
	Scherpenzeel	17	33	26	10.400	20	8.000
	Wageningen	62	83	66	26.400	70	28.000
Veluwe	Apeldoorn	311	463	403	161.200	587	234.800
	Brummen	34	55	9	3.600	65	26.000
	Elburg	34	55	38	15.200	35	14.000
	Epe	53	133	35	6.000	134	53.600
	Ermelo	56	98	59	23.600	71	28.400
	Harderwijk	91	145	96	38.400	102	40.800
	Hattem	16	18	19	7.600	17	6.800
	Heerde	30	40	31	12.400	35	14.000
	Nunspeet	52	83	56	22.400	52	20.800
	Oldebroek	30	55	31	12.400	34	13.600
	Putten	55	90	56	22.400	46	18.400
	Voorst	62	103	62	24.800	90	36.000
Rivierenland	Buren	50	83	42	16.800	48	19.200
	Culemborg	48	80	42	16.800	46	18.400
	Maasdriel	77	120	58	23.200	74	29.600
	Neder Betuwe	49	90	38	15.200	47	18.800
	Tiel	91	133	78	31.200	88	35.200
	West Betuwe	227	208	139	55.600	107	42.800
	West Maas en Waal	42	63	24	9.600	40	16.000
	Zaltbommel	105	160	84	33.600	101	40.400
Regio	Arnhem	290	403	295	118.000	312	124.800
	Doesburg	14	20	14	5.600	19	7.600

	Lingewaard	85	105	85	34.000	78	31.200
	Overbetuwe	85	148	85	34.000	76	30.400
	Renkum	44	53	44	17.600	35	14.000
	Rheden	68	100	104	41.600	58	23.200
	Rozendaal		0	-		2	800
Regio Nijmegen	Berg en Dal	52	75	31	12.400	36	14.400
	Beuningen	43	60	43	17.200	43	17.200
	Druten	32	53	32	12.800	27	10.800
	Heumen	26	38	18	7.200	18	7.200
	Nijmegen	302	398	302	120.800	278	111.200
	Wijchen	80	125	80	32.000	77	30.800
	TOTAAL	**3.760**	**9.240**	**3.607**	**1.442.800**	**4.021**	**1.608.400**

**Informatie in tabel is beperkt tot wat er via de provinciale subsidieregeling is aangevraagd t.b.v. extra controles door omgevingsdiensten. Dit betekent dat het werkelijke aantal controles hoger kan liggen.*

*** Voorlopige cijfers: stand per november 2024, subsidie loopt tot eind 2024.*

Bron: Provincie Gelderland en CBS (2017 en 2022) bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

4 Resultaten en effecten

In dit hoofdstuk kijken we naar het zicht op de resultaten en effecten van het energietoezicht.

4.1 Resultaten en effecten toezicht 'provinciale' bedrijven

Normen

- De provincie heeft -via de omgevingsdiensten- zicht op de mate waarin de bedrijven zich houden aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht.
- In de periode 2023-2024 zijn alle energierelevante bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is, gecontroleerd op het aspect energie (VTH-uitvoeringsprogramma 2024).
- De provincie heeft -via de omgevingsdiensten- zicht op de resultaten en effecten van het energietoezicht.

Bevindingen

- Eind 2020 is de actualisatie van vergunningen gestart. Medio 2022 is 80% geactualiseerd en wordt het project gestopt in verband met wijzigingen in de regelgeving.
- In 2023 controleerden de ODRA (58) en ODRN (16) conform opdracht energierelevante provinciale bedrijven op het aspect energie.
- Bij meer dan twee derde van de bezochte provinciale bedrijven zijn in 2023 overtredingen geconstateerd op het aspect energie.
- In 2024 is het de bedoeling om de andere energierelevante provinciale bedrijven te controleren. In november 2024 heeft de ODRN alle energierelevante bedrijven gecontroleerd en zit de ODRA op 80 á 85%. Zij verwachten eind van het jaar ook alle bedrijven gecontroleerd te hebben.

-vervolg op volgende pagina-

Bevindingen - vervolg

- Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen. Op basis van de energieonderzoeken die bedrijven uitvoeren is voor 20 bedrijven het besparingspotentieel nader bekeken: 12 bedrijven vermelden hierin de potentiële besparing. Bij één bedrijf is de besparing het jaarlijkse gas en elektriciteitsgebruik van bijna 1.000 huishoudens.
- Het is niet mogelijk om de daadwerkelijk gerealiseerde besparing in beeld te brengen, omdat bedrijven, technieken en prijzen voor gas en elektriciteit aan verandering onderhevig zijn. Daarnaast mogen netbeheerders nog geen gegevens over energieverbruik delen.
- Landelijk wordt er gewerkt aan een indicatie van de besparing per maatregel.

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten en effecten van het toezicht op provinciale bedrijven. Aangezien voor het toezicht de vergunning op orde moet zijn besteden we hier ook kort aandacht aan.

In april 2022 schrijven GS dat via landelijke instrumenten zoals de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie en Emissiehandel sinds 1992 een vorm van zelfregulering per sector bestaat. De 'provinciale' bedrijven hadden daardoor geen energiebesparingsplicht in hun vergunning. Sinds het eindigen van het instrument meerjarenafspraken (2020), is bij inmiddels 150 provinciale bedrijven een energiebesparingsplicht toegevoegd aan de vergunning. GS doen ook de toezegging dat ze voor het einde van de coalitieperiode met een update komen.[24] Deze update is niet verstuurd. Ambtelijk is hier de volgende reden voor gegeven: de ontwikkeling van de nieuwe Gelderse Aanpak voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen kost door de samenwerking met het Gelders Energie Akkoord aanzienlijk meer tijd, waardoor dit over de nieuwe coalitieperiode heen is getild. Er was meer tijd nodig om het proces met zowel VNO-NCW als de regio's en gemeenten goed te kunnen doorlopen.

GS geven in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (2024) aan dat ze meer outcome gericht willen gaan monitoren om zo een beeld van de effecten te krijgen. Een ambitie die er in 2019 ook al lag, zo zagen wij in ons onderzoek naar VTH.[25] Een methode voor het monitoren van effecten is nog niet ontwikkeld. In gesprekken is aangegeven dat er meer dan gemiddeld overtredingen aan de orde zijn, wat wel laat zien dat er winst te behalen is. Hoeveel energie daadwerkelijk bespaard is en CO_2-uitstoot daarmee precies wordt voorkomen is niet bekend. Dit komt enerzijds doordat netbeheerders op dit moment geen informatie mogen delen over energieverbruik (naar verwachting wordt dat met ingang van 2026 gewijzigd). Anderzijds doordat de conjunctuur van de economie (+/- draaien van machines), veranderingen bij bedrijven (uitbreiden of

[24] *PS2022-253*
[25] *Rekenkamer Oost-Nederland 2019. 'Een complexe verhouding. Vergunningverlening, toezicht en handhaving Gelderland'.*

onderdelen afstoten), nieuwe technieken, weersomstandigheden en veranderende prijzen van gas en elektriciteit ook van invloed zijn op het energieverbruik.

Tot slot wordt er landelijk gewerkt aan een indicatie van de besparing per maatregel.

4.1.1 Omgevingsdienst regio Nijmegen

Actualisatie van vergunningen

De vergunningverlening voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag is bij de ODRN belegd. Vanaf 2020 heeft de ODRN ingezet op het inlopen van de achterstand van de actualisatietoetsen bij provinciale bedrijven. In 2021 en 2022 is dit voortgezet en zijn diverse milieuvergunningen geactualiseerd op energiebesparing.[26] Na de zomer 2022 besluit de provincie om te stoppen met de actualisatie van vergunningen. Dit vanwege de verwachte wijzigingen in regelgeving waardoor de actualisatie overbodig wordt.[27] Op dat moment waren van ten minste 27 en maximaal 43 bedrijven de vergunningen nog niet geactualiseerd op het aspect energie.[28] Uitgaande van 220 bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag betekent dit dat minimaal 80% van de vergunningen geactualiseerd waren voor energiebesparing.

Resultaten toezicht energiebesparing

Seveso- en Rie 4-bedrijven worden minimaal eenmaal per jaar bezocht door toezichthouders. In jaarverslagen verantwoordt de ODRN zich over het toezicht op energiebesparing dat zij heeft gehouden. Dit gaat echter over het toezicht op bedrijven waar gemeenten bevoegd gezag zijn. In de bestuursrapportage van de ODRN over kwartaal één 2023 worden de aspectcontrole op energiebesparing bij BRZO-bedrijven voor het eerst genoemd: die bedrijven hebben vaak een hoog energiegebruik, waardoor energiebesparende maatregelen meteen veel opleveren. De controles zijn wel een stuk complexer en uitgebreider dan een standaard energiecontrole op basis van de Energiebesparende Maatregelen Lijsten (EML). In de meeste gevallen beoordeelt de ODRN een energiebesparingsonderzoek, lopen een controleronde door het bedrijf en maken afspraken over toepassen van maatregelen. In het ODRN jaarverslag 2023 staat voor het eerst iets over energiecontroles bij bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is: alle geplande controles (16) bij BRZO bedrijven voor energietoezicht zijn uitgevoerd (zie tabel 8).

[26] *ODRN (2021/2022/2023). Jaarverslagen 2020, 2021 en 2022.*
[27] *Vanaf 1 juli 2023 vielen vergunningplichtige inrichtingen onder de algemene energiebesparingsplicht van het Activiteitenbesluit (artikel 2.15) Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht en is dat geregeld via het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)..*
[28] *P-beraad notitie 2022-10 – actualisatie energie Gelderland.*

Tabel 8: *Toezicht ODRN op energiebesparing*

Jaar	Provincie bevoegd gezag aspect controle energie		
	gepland	# bezochte bedrijven	% overtredingen
2020	-		
2021	-		
2022	-	4	50%
2023	16	16	88%
2024	16	16	

Bronnen: jaarverslagen ODRN 2020-2023, projectplannen ODRN Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven, Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'.

De provincie heeft voor 2023 de resultaten van de energiecontroles door de ODRN geïnventariseerd. De resultaten van de 16 uitgevoerde energiecontroles zijn:

- bij 14 was het niet in orde (88%): bedrijf aangeschreven en hercontrole;
- bij 13 bedrijven is als onderdeel van de energiecontrole het energiebesparingsonderzoek beoordeeld;
- In 6 gevallen is het bedrijf aangeschreven om het energiebesparingsonderzoek aan te vullen of aan te passen;
- In 6 gevallen is het bedrijf aangeschreven om het energiebesparingsplan aan te vullen of aan te passen;
- In 12 gevallen is het bedrijf aangeschreven omdat verplichte energiebesparende maatregelen niet op tijd waren toegepast.[29]

Bij één bedrijf dat is gecontroleerd is het energiegebruik inmiddels gedaald tot onder de energiebesparingsplichtige grens (kleinverbruiker).

In de jaarverslagen van de ODRN of de provincie is niet terug te vinden of er handhavingstrajecten zijn gestart in de afgelopen vijf jaar. Uit navraag bij de ODRN blijkt dat in 2024 twee maal een voornemen tot last onder dwangsom en twee maal een last onder dwangsom is opgelegd. In de jaren daarvoor zijn geen (voornemen tot) last onder dwangsom opgelegd aan provinciale bedrijven voor het niet naleven van de energiebesparingsplicht.

Effecten van het toezicht

Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel of de gerealiseerde energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Voor de eerste tien bedrijven die in 2023 door de ODRN zijn gecontroleerd is naar de energiebesparing gekeken.[30] Hieruit blijkt dat vijf bedrijven in de energiebesparingsonderzoeken hebben aangegeven hoeveel energie er kan worden bespaard (zie tabel 9). Dat varieert voor gas tussen de 2.020 en 165.880 m^3 en voor elektriciteit tussen de 10.755 en de 776.936 kWh. Ter vergelijking volgens het NIBUD ligt het jaarlijkse gemiddelde gasverbruik op 1.110 m3 per woning en

[29] *Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'*
[30] *Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' Bijlage 1.*

het gemiddelde energieverbruik op 2.640 kWh per huishouden[31]. De energiebesparing van bedrijf 9 in onderstaande tabel is daarmee voor elektriciteit gelijk aan het verbruik van 294 huishoudens en voor bedrijf 2 voor gas gelijk aan 149 woningen.

Tabel 9: *Besparing bij 5 'provinciale' bedrijven waar ODRN toezichthouder is.*

Bedrijf	Besparing gas per jaar	Besparing elektriciteit per jaar
2	165.880 m^3 (26.8%)	136.250 kWh (4,6%)
3	2.020 m^3 (3,3%)	33.063 kWh (6,3%)
6	10.639 m^3	10.755 kWh (?)
7	21.632 m^3 (11,1%)	213.158 kWh (8%)
9	18.373 ton lagedruk stoom (34.7%) 737.983 m^3 perslucht (15%)	776.936 kWh (7,2%)

Bronnen: notitie Aanpak energie provinciale bedrijven

4.1.2 Omgevingsdienst regio Arnhem

Resultaten toezicht energiebesparing

In de jaarverslagen van de ODRA staat geen informatie over het toezicht dat zij houden op de provinciale bedrijven. In de eerder aangehaalde notitie van de provincie staat dat de ODRA bij 60 provinciale bedrijven energietoezicht heeft uitgevoerd in 2023:

- 55 volledige energiecontroles op locatie;
- 3 administratieve toetsen om te boordelen of aan de verplichtingen voor informatie of onderzoeksplicht is voldaan;
- 1 bedrijf was nog niet gestart;
- 1 bedrijf was bezig bedrijfsactiviteiten te staken.

Uit de controle bleek dat bij ongeveer tweederde van de bezochte bedrijven sprake was van overtredingen op het gebied van energie (zie tabel 10). Dit betekent dat er hercontroles nodig zijn.

[31] https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/ *(geraadpleegd op 12 november 2024).*

***Tabel 10:** Toezicht ODRA op energiebesparing*

Jaar	Provincie bevoegd gezag aspect controle energie		
	gepland	# bezochte bedrijven	overtredingen
2020	-		
2021	-		
2022	-		
2023	60	58	Twee derde
2024	60		

Bronnen: Jaarverslag ODRA 2020-2023, projectplannen ODRA Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven, Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'

De ODRA geeft aan dat op in november 2024 80 a 85% van de bedrijven is gecontroleerd. De verwachting is dat het restant nog dit jaar bezocht wordt.[32]

Effecten van het toezicht

Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel of de gerealiseerde energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Van de eerste tien bedrijven die in 2023 door de ODRA zijn gecontroleerd is naar de energiebesparingsonderzoeken gekeken.[33] Hieruit blijkt dat zeven bedrijven in deze onderzoeken hebben aangegeven hoeveel energie er kan worden bespaard (zie tabel 11). Dit varieert voor gas tussen de 7.098 en 1.095.700 m^3 en voor elektriciteit tussen de 2.260 en de 2.405.000 kWh per jaar. Ter vergelijking volgens het NIBUD ligt het jaarlijkse gemiddelde gasverbruik op 1.110 m^3 per woning en het gemiddelde energieverbruik op € 2.640 kWh per huishouden[34]. De energiebesparing van alleen bedrijf 3 in onderstaande tabel is daarmee voor elektriciteit gelijk aan het verbruik van 911 huishoudens en voor gas gelijk aan 987 woningen.

***Tabel 11:** Besparing bij 5 'provinciale' bedrijven waar ODRA toezichthouder is.*

Bedrijf	Besparing gas per jaar	Besparing elektriciteit per jaar
1	570.000 m^3 (8,1%) Maatregelen EML komen daar nog bij	
2		117.208 kWh (1,8%)
3	1.095.700 m^3 (13%)	2.405.000 kWh (3,3%)
4		576.911 kWh (2,2%)
5	7.096 m^3 (1,6%)	39.564 kWh (1%)
6	60.709 m^3 (15,5 %)	589.485 kWh (17%)
7		2.260.000 kWh

Bron: notitie Aanpak energie provinciale bedrijven.

[32] *Interview.*
[33] *Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' Bijlage 1.*
[34] *https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/ (geraadpleegd op 12 november 2024).*

4.2 Resultaten en effecten subsidieregeling

Norm

- De provincie heeft zicht op de resultaten en effecten van haar subsidieregeling waarmee gemeenten via de omgevingsdiensten energietoezicht uitvoeren.
- In gemeenten die subsidie hebben aangevraagd is ten minste bij (20% alleen eerste ronde) 50% (bij eerste en tweede ronde) van de bedrijven waar zij bevoegd gezag voor is in 2024 gecontroleerd op de energiebesparingsplicht.

Bevinding

- De provincie heeft zicht op de uitgevoerde energiecontroles. Hieruit blijkt dat enkele gemeenten begin november 2024 nog onder de 50% (of 20% als alleen van de eerste ronde gebruik gemaakt is) zitten. De subsidietermijn loopt nog. Op totaalniveau is meer dan 54% van de energie relevante bedrijven gecontroleerd.
- De ODRA en de ODRN melden in bijna al hun jaarverslagen hoeveel energie-controles er zijn uitgevoerd.
- De ODRA verwacht in 2026 80 tot 100% van de energiebesparingsplichtige bedrijven in de partnergemeenten gecontroleerd te hebben op de informatieplicht en de EML.
- Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel of de gerealiseerde energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Bij de ODRA is wel een project gestart om de impact beter in beeld te brengen.
- De ODRA heeft voor 2020 een projectevaluatie energiebesparing uitgevoerd. Hierin staat dat het lastig is om de gerealiseerde energiebesparing door toezicht en handhaving op energiebesparing in cijfers uit te drukken. Het is zelfs de vraag of dat niet een verkeerd beeld geeft. Factoren als conjunctuur van de economie (± draaien machines), verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten en schommelingen in het weer hebben invloed op het energieverbruik.

Bij het opstellen van de subsidie voor gemeenten ging de provincie uit van 15.000 bedrijven die moesten voldoen aan de energiebesparingsplicht. Gedurende het traject bleek het daadwerkelijke aantal lager te liggen. Volgens de meest actuele CBS-data zijn er in de provincie Gelderland zo'n 12.500 energierelevante bedrijven. Bedrijven met meerdere vestigingen en bedrijven die door Corona een lager energieverbruik hadden en daardoor niet meer tot de doelgroep behoorden zijn hier volgens de provincie een verklaring voor.

In april 2022 liet GS weten dat er in de periode 2018 – 2020 namens 42 gemeenten ruim 3.000 controles op energiebesparingsplichtige bedrijven zijn uitgevoerd. Voor de periode 2021-2024 nemen 46 gemeenten deel en gaat het om zo'n 4.000 controles. In november 2024 blijkt dat het merendeel van deze controles is uitgevoerd (zie tabel 12) terwijl de subsidieregeling nog loopt tot eind december 2024.

Op gemeenteniveau blijkt er voor de gemeente Apeldoorn veruit de meeste controles te zijn uitgevoerd (zie tabel 12), zelfs meer dan het aantal energierelevante bedrijven. Dit komt volgens de provincie door her-controles die zijn uitgevoerd. Daarnaast zijn er ook gemeenten die onder de percentages uit de subsidievoorwaarden blijven (zie tabel 12). Dit heeft o.a. te maken met de looptijd van de subsidie tot eind dit jaar en het aantal jaar waarvoor subsidie is aangevraagd. Oost Gelre en Lochem hebben bijvoorbeeld voor de periode 2018-2020 alleen voor 2019 plannen ingediend. De provincie verwacht dat alle gemeenten die aan de regeling meedoen aan de voorwaarden gaan voldoen. Mocht dat niet zo zijn dan vorderen ze het niet uitgevoerde deel terug. Kijkend naar het totaal, blijkt 64% van de energierelevante bedrijven te zijn gecontroleerd ~~en daar zitten de uitgevoerde controles van één omgevingsdienst nog niet bij in~~.[35]

Tabel 12:*Aantal door de provincie gesubsidieerde energiecontroles per omgevingsdienst en gemeente in de periode 2018- november 2024*

	Gemeente	# energie relevante bedrijven*	subsidie verleend voor # bedrijven	Uitgevoerd (stand begin november 2024)	% van totaal
Achterhoek	Berkelland	385	110	110	29%**
	Bronckhorst	320	45	45	14%**
	Doetinchem	425	215	215	51%
	Lochem	255	46	46	18%**
	Oost Gelre	285	87	87	31%
	Oude IJsselstreek	280	131	131	47%
	Winterwijk	215	131	131	61%
	Zutphen	230	149	149	65%
De Vallei	Barneveld	560	356	356	64%
	Ede	840	568	568	68%
	Nijkerk	320	217	217	68%
	Scherpenzeel	65	46	46	71%
	Wageningen	165	136	136	82%
Veluwe	Apeldoorn	925	990	990	107%
	Brummen	110	74	74	67%
	Elburg	110	73	65	59%
	Epe	220	149	149	68%
	Ermelo	195	130	116	59%
	Harderwijk	290	198	176	61%
	Hattem	35	36	32	91%
	Heerde	80	66	61	76%
	Nunspeet	165	108	95	58%
	Oldebroek	110	65	58	53%
	Putten	180	102	89	49%

[35] *Dit is inclusief de bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag is omdat we deze bedrijven er niet uit kunnen filteren. Het percentage is gebaseerd op de actuele CBS data. Uitgaande van het aantal energierelevante bedrijven bij de start van de subsidie zou het percentage lager uitvallen.*

	Voorst	205	152	152	74%
Rivierenland	Buren	165	90	108	65%
	Culemborg	160	88	102	64%
	Maasdriel	240	132	156	65%
	Neder Betuwe	180	85	99	55%
	Tiel	265	166	206	78%
	West Betuwe	415	246	290	70%
	West Maas en Waal	125	64	76	61%
	Zaltbommel	320	185	202	63%
Regio Arnhem	Arnhem	805	607	607	75%
	Doesburg	40	33	33	83%
	Lingewaard	210	163	163	78%
	Overbetuwe	295	161	161	55%
	Renkum	105	79	79	75%
	Rheden	200	162	162	81%
	Rozendaal	0	2	2	
Regio Nijmegen	Berg en Dal	150	67	67	45%
	Beuningen	120	86	86	72%
	Druten	105	59	59	56%
	Heumen	75	36	36	48%
	Nijmegen	795	580	580	73%
	Wijchen	250	157	157	63%
	Totaal	**11.990**	**7.628**	7.725	64%

**CBS 2022 cijfers: totaal bedrijven met een middelgroot, groot of zeer groot energieverbruik.*
*** Gemeenten die alleen subsidie hebben aangevraagd in de eerste ronde waar een percentage van 20% gold.*
Bron: Provincie Gelderland en CBS, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Voor de twee omgevingsdiensten die ook voor de provincie VTH-taken uitvoeren hebben we verder gekeken naar de uitvoering van het energietoezicht op bedrijven onder bevoegd gezag van de gemeente. Dit komt in de volgende twee paragrafen aan de orde. Omwille van de behapbaarheid van het onderzoek doen we dit niet voor alle Gelderse omgevingsdiensten.

4.2.1 Omgevingsdienst regio Nijmegen

In jaarverslagen verantwoordt de ODRN zich over het toezicht op energiebesparing dat zij heeft gehouden. Dit gaat over het toezicht op bedrijven waar gemeenten bevoegd gezag zijn. Voor 2023 is niet aangegeven hoeveel bedrijven er gecontroleerd zijn. De overtredingspercentages worden niet vermeld in het jaarverslag.

Tabel 13:*Toezicht ODRN op energiebesparing*

Jaar	Gemeenten bevoegd gezag EML controles	
	gepland	uitgevoerd
2020		
2021	264	259
2022	150	148
2023		
2024		

Bronnen: jaarverslagen ODRN 2020-2023'.

Over de effecten van het toezicht heeft de ODRN geen informatie.

4.2.2 Omgevingsdienst regio Arnhem

Resultaten van het toezicht

De ODRA heeft de eerste subsidieregeling gemeentelijk toezicht energiebesparing geëvalueerd.[36] Hieruit blijkt dat er in de periode 2018-2020 305 energiecontroles zijn uitgevoerd waarvan 291 bij midden- en grootverbruikers. Bij vijf bedrijven werd pas bij de controle het kleinverbruik duidelijk. Alle initiële controles zijn uitgevoerd. Van de extra controles zijn er tien in de gemeente Rheden en één in de gemeente Overbetuwe niet gehaald (zie tabel 14). Dit heeft te maken met corona waardoor het eind 2020 steeds moeilijker werd nog bij bedrijven binnen te komen.

Er zijn 186 her-controles nodig waarvan een deel al in 2020 is uitgevoerd. Dit geeft aan dat 61% van de 305 gecontroleerde bedrijven vóór een energiecontrole nog niet alle minimaal verplichte maatregelen hebben uitgevoerd. Niet genomen maatregelen op het gebied van verlichting staat daarbij met stip op nummer 1, gevolgd door CV-regelingen. Bij één inrichting in de gemeente Duiven is in 2020 een handhavingstraject gestart nadat bij hercontrole bleek dat de overtreding niet ongedaan was. Verder liepen er in 2020 op acht verschillende locaties handhavingstrajecten.[37]

[36] *ODRA (februari 2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.*
[37] *ODRA (februari 2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.*

***Tabel 14:** EML controles bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag in 2020*

Gemeente	Initieel	Extra 2020	Gerealiseerd	Her-controles
Arnhem	90	20	110	
Doesburg	5	2	7	
Duiven	7	-	7	
Lingewaard	29	-	29	
Overbetuwe	42	12	53	
Renkum	13	3	16	
Rheden	22	40	52	
Rozendaal	1	-	1	
Westervoort	4	-	4	
Zevenaar	26	-	26	
Totaal	**239**	**77**	**305**	**186**

Bron: ODRA (2021), Project energiebesparing 2020.

Met gemeenten is overeengekomen dat gefocust wordt op de branches utiliteitsbouw, onderwijsinstellingen, hotels en restaurants, sport- en recreatie en zorg. Hier zou het hoogste energiebesparingspotentieel liggen. De ODRA constateerde in 2021 dat het in de praktijk steeds lastiger werd om binnen deze branches voldoende bedrijven in beeld te hebben waar de energiebesparingsplicht op van toepassing is en waar geen andere trajecten lopen of sprake is van een vrijstelling van energie (MJA, Greendeal, etc).[38]

Ook in jaarverslagen verantwoordt de ODRA zich over het toezicht op energiebesparing dat zij heeft gehouden. Voor 2021 en 2022 worden de overtredingspercentages ook gemeld (zie tabel 15). In 2023 is niet aangegeven hoeveel bedrijven er gecontroleerd zijn en wat het overtredingspercentage is.

De ODRA stelt dat in de meeste gevallen de overtreding na de hersteltermijn is opgeheven en in enkele gevallen een handhavingstraject is gestart. In de jaarverslagen staat verder dat bedrijven via het reguliere toezicht geïnformeerd worden over energiebesparing en de energiebesparingsplicht. Op die manier probeert de ODRA de registratie van energiegegevens te verbeteren. Daarnaast wordt er gesproken van ‘duikers’ die boven komen drijven. Niet alle bedrijven voldoen namelijk aan de energiebesparingsplicht. Wanneer een bedrijf wel heeft voldaan aan de informatieplicht, betekent dit niet dat alle energiebesparende maatregelen genomen zijn.

[38] *ODRA (februari 2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.*

***Tabel 15:** Toezicht ODRA op energiebesparing*

Jaar	Gemeenten bevoegd gezag EML (her)controles		
	gepland	# controles	%* overtredingen
2020		305	
2021		322 (276 bedrijven)	60%
2022		223 (166 bedrijven)	73%
2023			Vrijwel alle bezochte bedrijven
2024			

** % is ten opzicht van aantal bezocht bedrijven*
Bronnen: Jaarverslag ODRA 2020-2023.

De ODRA schat dat er - voor de gemeenten die gebruik maken van de provinciale subsidie - in 2022 gemiddeld zo'n 70 tot 80% van de bedrijven met energiebesparingsplicht zijn bezocht[39]. Een schatting die in het jaarverslag 2023 met dezelfde percentages terugkomt. Bij de aanvraag van de SPUK THE gelden spreekt de ODRA de ambitie uit om in 2026 80 tot 100% van de energiebesparingsplichtige bedrijven in haar partnergemeenten gecontroleerd hebben op de informatieplicht en de Energiebesparende Maatregelen Lijsten (EML)[40].

Effecten van het toezicht

In de evaluatie van de ODRA staat dat het lastig is om de gerealiseerde energiebesparing in kWh elektriciteit of M3 gas door toezicht en handhaving op energiebesparing in cijfers uit te drukken. Zij vinden het zelfs de vraag of dit niet een verkeerd beeld geeft. Verschillende externe factoren - waar de omgevingsdienst geen invloed op heeft - kunnen het verbruik omhoog of omlaag stuwen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- de conjunctuur van de economie ± machines draaien meer;
- verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten;
- schommelingen in het weer.

Daarnaast vindt de ODRA het lastig om een inschatting te maken van de bespaarde energie per maatregel, aangezien dit per branche sterk kan verschillen. Zij achtte het daardoor haalbaarder om te kijken naar het aantal bezochte bedrijven. Deze bedrijven voldoen na het initiële bezoek of eventueel na een hercontrole (en handhavingstraject) aan de wettelijke minima voor energiebesparing. Het is daarbij wel zaak dat er goede monitoring plaatsvindt, zodat geborgd wordt dat maatregelen ook daadwerkelijk worden doorgevoerd.[41]

[39] *ODRA. Jaarverslag 2022.*
[40] *Oplegnotitie bij aanvraag SPUK THE. Agendapunt 4 bij AB vergadering ODRA van 15 december 2022*
[41] *Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie. ODRA, Arnhem 11 februari 2021.*

Naast de cijfers over het aantal bezochte bedrijven en de maatregelen die zijn geïdentificeerd, kunnen de resultaten ook kwalitatief uitgedrukt worden. Het gaat om de opgehaalde beelden van toezichthouders en 'bijvangsten' van controles. Het algemene beeld is volgens ODRA dat bij het merendeel van de locaties wordt nagedacht over energiebesparing en/of duurzame opwekking van energie. Er zijn nog weinig bedrijven die alle maatregelen al hebben doorgevoerd, maar vaak is er wel een start gemaakt. De controles dragen bij een versnelling hiervan en geven een extra impuls.[42]

De ODRA wil met het project Rijker Verantwoorden samen met haar partners een stap zetten in het inzichtelijk maken van haar "public value" en maatschappelijke betekenis. De inhoudelijke oogst van het project Rijker Verantwoorden ligt onder andere bij EML-controles. Hiervoor zijn doelen ontwikkeld:

- eind 2023 voldoet 50% van de bedrijven aan EML (fase 1)
- 80% van de energiebesparingsplichtinge bedrijven voldoet aan EML; 100% van de doelgroep is gecontroleerd (fase 2)

Aan het tweede doel is geen termijn gekoppeld. Verder is aangegeven dat gepoogd is om de doelen nog meer outcomegericht te formuleren, in termen van gerealiseerde energiebesparing of CO_2-reductie. Gegevens zijn echter niet op dit niveau beschikbaar.

In tabel 16 zijn de ontwikkelde indicatoren beschreven. Nadere check en operationalisering moet nog plaatsvinden. De kwaliteit/beschikbaarheid van data en de precieze consequenties voor registratie en monitoring zijn niet expliciet in beeld gebracht.

***Tabel 16:** Ontwikkelde indictoren energiecontroles bedrijven (EML)*

Input	Troughput	Output	Outcome
# uren inzet energie team	Programmaplan Werkwijze energiecontroles	# controles	Bijdrage aan regionale energiebesparingsdoelstelling
		% bedrijven dat voldoet aan informatieplicht	
		% bedrijven dat volledig voldoet (alle verplichte maatregelen ingevoerd)	
		# en % ingevoerde maatregelen per categorie*	
		# overtredingen per categorie	

Bron: Pilot Rijker Verantwoorden. Eindrapportage. ODRA, februari 2023.

[42] *Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie. ODRA, Arnhem 11 februari 2021.*

Bijlage 1: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met drie provinciale ambtenaren en twee personen van omgevingsdiensten.

Geraadpleegde documenten

- ODRA (2023). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven 2024.
- ODRA (2023). Pilot Rijker verantwoorden. Eindrapportage.
- ODRA (2022). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven.
- ODRA (2022). Oplegnotitie bij aanvraag SPUK-THE. Agendapunt 4 bij AB vergadering ODRA van 15 december 2022.
- ODRA (2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.
- ODRA (2021, 2022, 2023 en 2024). Jaarverslagen ODRA.
- ODRN (2024). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven – vervolg 2024.
- ODRN (2023). Bestuursrapportage Q1 2023.
- ODRN (2022). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven.
- ODRN (2021, 2022, 2023 en 2024). Jaarverslagen ODRN.
- Provincie Gelderland (2024). Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2024). Geldersprogramma klimaat 2021-2030. Herziene versie.
- Provincie Gelderland (2024). Notitie ‘Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023.
- Provincie Gelderland (2022). Begroting 2023. Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (april, 2022). Statenbrief. Energiebesparing via het instrument Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij bedrijven en instellingen (PS2022-253).
- Provincie Gederland (2022). P-beraad notitie 2022-10 actualisatie energie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2019, 2020, 2022, 2023). VTH uitvoeringsprogramma’s.
- Provincie Gelderland (2021, 2022, 2023 en 2024) VTH jaarverslagen.

- Provincie Gelderland (2019). Beleidsplan Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Provincie Gelderland (2018). Omgevingsvisie. Gaan voor Gaaf Gelderland.
- Ecorys (2024). Eindrapport DoeMee-onderzoek 2024. Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2019). Een complexe verhouding. Vergunningverlening, toezicht en handhaving Gelderland.

Geraadpleegde websites

- https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml
- https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/informatiebladen-toezicht-handhaving/toezicht-handhaving-energiebesparingsplicht/.
- www.klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht
- https://www.gelderland.nl/subsidies/gemeentelijk-toezicht-op-energiebesparing-2021-2024
- https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/
- https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/51/energielevering-bedrijven-naar-verbruiksklasse-2021-2022-

Bijlage 2: Bevindingen DoeMee-onderzoek deel provincies

- 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 CO2-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 energiebesparings-maatregelen die bedrijven moeten nemen.

- 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.