Berenschot



Eindevaluatie Energiebesparingsakkoord Noord-Holland

Robert van der Linden, Joost Imhof, Ralph Kohlmann

Eindrapportage

14 OKTOBER 2026

B

Inhoudsopgave

1 Inleiding en achtergrond

Aanleiding, doel en de werkwijze

2 Uitgangssituatie

Inhoud en governance Energiebesparingsakkoord

3 Onderzoeksresultaten

Over de werking, resultaten en effecten van het EBA

4 Aanbevelingen

Verbetermogelijkheden voor het vervolg





1. Inleiding en achtergrond

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding, het doel en onze werkwijze.

INLEIDING EN ACHTERGROND

Achtergrond en vraagstelling

Achtergrond

In 2022 hebben de provincie Noord-Holland, 43 van de 44 Noord-Hollandse gemeenten en de omgevingsdiensten gezamenlijk het Energiebesparingsakkoord Noord-Holland 2022–2026 (EBA) gesloten. Met dit akkoord bundelen partijen hun inzet om energiebesparing bij bedrijven met een hoog energieverbruik te versnellen. De samenwerking richt zich op het versterken van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht, aangevuld met stimulerende maatregelen van gemeenten. In 2025 is het akkoord naar aanleiding van een tussenevaluatie aangescherpt en bijgesteld.

Met deze eindevaluatie van het EBA bereiden provincie en gemeenten zich voor op de afronding van het akkoord en de besluitvorming over een mogelijk vervolg. De evaluatie biedt inzicht in hoeverre de in 2025 bijgestelde doelstellingen zijn gerealiseerd, welke resultaten zijn bereikt en welke lessen relevant zijn voor toekomstige samenwerking.
De eindevaluatie is uitgevoerd vóór afloop van het akkoord, zodat de uitkomsten kunnen worden betrokken bij de besluitvorming over een vervolg. De focus ligt op de periode van 2025 tot en met augustus 2026 en sluit aan op de tussenevaluatie, inclusief een beoordeling van de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Vraagstelling

Het doel van de evaluatie is tweeledig: verantwoorden welke resultaten zijn bereikt en lessen formuleren voor een eventuele nieuwe samenwerkingsperiode. In de evaluatie stond de volgende kernvraag centraal:

"In welke mate zijn de doelstellingen van het (in 2025 bijgestelde) Energiebesparingsakkoord 2022–2026 gerealiseerd, hoe effectief was de aanpak, en welke lessen zijn richtinggevend voor een mogelijk vervolg?"

Deze centrale vraag is uitgewerkt langs vier inhoudelijke lijnen:

1. **Ambitie en doelbereik**: Zijn de doelen gehaald en waarom wel/niet?
2. **Organisatie en werkwijze**: Is de samenwerking effectief en naar tevredenheid van de deelnemers?
3. **Data en monitoring**: Waar staat de datagroep, welke data zijn nodig voor monitoring en bijsturing en zijn de data en de datavoorziening op orde?
4. **Communicatie en doelgroepbenadering**: Wat zijn de eerste resultaten van de hernieuwde communicatiestrategie en is de doelgroep op de hoogte van de Energiebesparingsplicht?

INLEIDING EN ACHTERGROND

Onderzoeksaanpak

Aanpak

Gezien de korte doorlooptijd en het 'quickscan'-karakter is gekozen voor een compacte onderzoeksaanpak met documentanalyse, interviews en validatie met het kernteam. Daarin zijn de volgende stappen doorlopen:

1. **Bureauonderzoek** op basis van aangeleverde informatie en data van de deelnemers van het akkoord en onderzoeksrapporten van TNO, IPLO en Rekenkamers. Hiermee is de feitelijke informatie over het akkoord in kaart gebracht.
2. **Semigestructureerde interviews** met contactpersonen van gemeenten en omgevingsdiensten, werkgroeptrekkers en de projectleider, waarmee de feitelijke informatie is verrijkt met beelden en meningen.
3. **Enquête** onder contactpersonen van gemeenten. Deze enquête diende ter validatie van de interviewbevindingen.
4. **Validatie** in de kerngroep en de werkgroep, om te toetsen of de bevindingen herkenbaar zijn.
5. **Feedbackronde** met de kerngroep om feitelijke onjuistheden te corrigeren.

Organisaties die aan de interviews deelnamen

BEL Combinatie
Gemeente Alkmaar
Gemeente Amstelveen
Gemeente Beverwijk
Gemeente Heemskerk
Gemeente Hoorn
Gemeente Schagen
Gemeente Velsen
Gemeente Waterland
Gemeente Wijdemeren
Gemeente Zaanstad
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG)
Omgevingsdienst IJmond (ODIJ)
Omgevingsdienst Noord-Holland-Noord (ODNHN)
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreken (OFGV)
Provincie Noord-Holland

INLEIDING EN ACHTERGROND

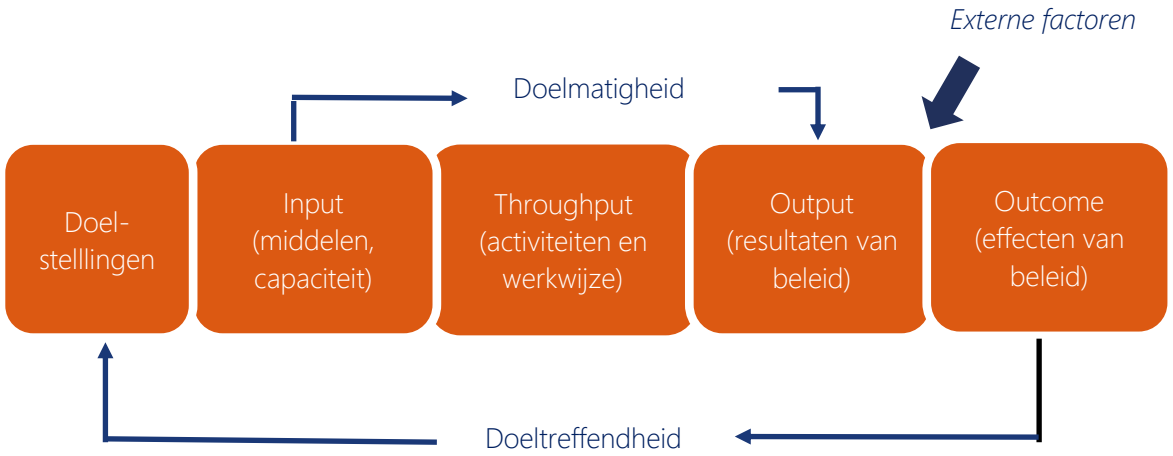
Onderzoekskader

Input-troughput-output-outcome: een beproefd onderzoeksmodel

Net als bij de tussentijdse evaluatie draaide het onderzoek om de vraag in hoeverre de doelstellingen van het EBA worden gerealiseerd, en welke factoren daarbij een rol in spelen. Om daarover zinnige uitspraken te kunnen doen en goed voort te kunnen bouwen op de tussenevaluatie, hebben wij het onderzoek gestructureerd aan de hand van het "input-troughput-output-outcome-model" (zie de figuur) dat de werking van beleid schematisch uiteenzet. We hebben dit model omgezet naar een evaluatiekader om de onderzoeksvragen in samenhang met elkaar te analyseren en te beantwoorden.

Het onderzoekskader redeneert vanuit de bijgestelde doelstellingen die ten grondslag liggen aan het EBA. Om deze doelen te kunnen realiseren, is input (geld, data, uitvoeringscapaciteit) nodig. Op basis van deze middelen en randvoorwaarden is de uitvoering georganiseerd, via opdrachten aan omgevingsdiensten met activiteiten zoals opgenomen in het werkplan.

Deze inspanningen leiden tot bepaalde resultaten (output) die, als het goed is, effecten (outcome) opleveren die bijdragen aan de doelstellingen en ambities. Daarbij houden we er rekening mee dat deze effecten ook positief of negatief kunnen worden beïnvloed door externe factoren zoals de energieprijs, economische ontwikkelingen of wijzigingen in wet- en regelgeving. Onze conclusies zijn langs dit model geordend.





2. Uitgangssituatie

Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen de inhoud en governance van het EBA.

B

UITGANGSSITUATIE

De inhoud van het (geactualiseerde) EBA

Het akkoord bevat doelstellingen die begin 2025 zijn geactualiseerd. De eindambitie en concrete doelstellingen van het akkoord zijn:

Eindambitie

In 2030 voldoen in Noord-Holland nagenoeg alle bedrijven aan de wettelijke energiebesparingsverplichtingen, mits randvoorwaarden op orde zijn (menskracht, middelen, data).

Concrete doelstellingen binnen de looptijd, tot en met 31 december 2026

Controleren

Alle bedrijven die op 1 januari 2025 bekend waren als energiebesparingsplichtig, zijn vóór 31 december 2026 minimaal één keer gecontroleerd.

Informeren

Alle bij de omgevingsdiensten bekende plichtige bedrijven zijn vóór 31 december 2026 op de hoogte gebracht van hun verplichtingen.

Compleet bedrijvenbestand

In 2026 zijn naar verwachting alle energierelevante bedrijven in beeld, mede op basis van netbeheerdata en RVO-gegevens.

Naast de concrete doelstellingen hierboven beoogt het akkoord:

- versnelling te geven aan de gezamenlijke aanpak om bedrijven te laten voldoen aan de energiebesparingswetgeving.
- de samenwerking en sturingsinformatie te verbeteren met een nadruk op het verplichte karakter van energiebesparing.

Werksporen

Het akkoord beschrijft daarbij 5 werksporen:

1. **Stimuleren**: Stimuleringsmaatregelen zoals energiescans en dataloggers worden ingezet om bedrijven aan de verplichtingen te laten voldoen.
2. **Toezicht en handhaving**: Het controleren van alle energiebesparingsplichtige bedrijven op de naleving van de plicht.
3. **Communicatie**: Met gerichte communicatie worden bedrijven geïnformeerd over en voorbereid op hun energiebesparingsplicht en de energiecontroles.
4. **Monitoring en rapportage**: Het inzichtelijk maken van de voortgang en het beoogde tempo, zowel voor beleidsdoelen (outcome) als voor prestatiedoelen (output).
5. **Kennisdeling**: Partijen verbeteren de kennisdeling door elkaar te betrekken.

UITGANGSSITUATIE

De organisatie van het EBA

Overlegstructuur

Sinds de herziening wordt de uitvoering van het akkoord georganiseerd met vijf verschillende gremia:

1. **Bestuurlijk energiebesparingsberaad**: de bestuurders van alle gemeenten hebben het akkoord vastgelegd en komen één tot twee keer per jaar bijeen voor bijsturing.
2. **Ambtelijke werkgroep**: alle gemeenten en omgevingsdiensten nemen deel aan de werkgroep waar informatie wordt gedeeld, stukken ter voorbereiding van het energiebesparingsberaad worden besproken en ambtelijk vastgesteld.
3. **Kerngroep**: zorgt voor de voorbereiding van de ambtelijke werkgroep en eerste uitwerkingen van documenten.
4. **De werkgroep Data**: zorgt voor het inzichtelijk maken van de voortgang, het verzamelen van datapunten en informatie waarop gestuurd kan worden.
5. **De werkgroep Communicatie**: zorgt voor de ontwikkeling en uitvoering van een communicatieaanpak die bijdraagt aan het behalen van de doelen van het Energiebesparingsakkoord.

Rolverdeling

Gemeenten

43 van de 44 gemeenten in de provincie Noord-Holland zijn deelnemer van het akkoord. Zij zijn opdrachtgever van de omgevingsdienst en fungeren als bevoegd gezag van de omgevingsdienst met een financierende taak. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor de stimulerende rol, waarbij bedrijven actief benaderd worden over verduurzamingsmaatregelen en -stappen.

Omgevingsdiensten (OD)

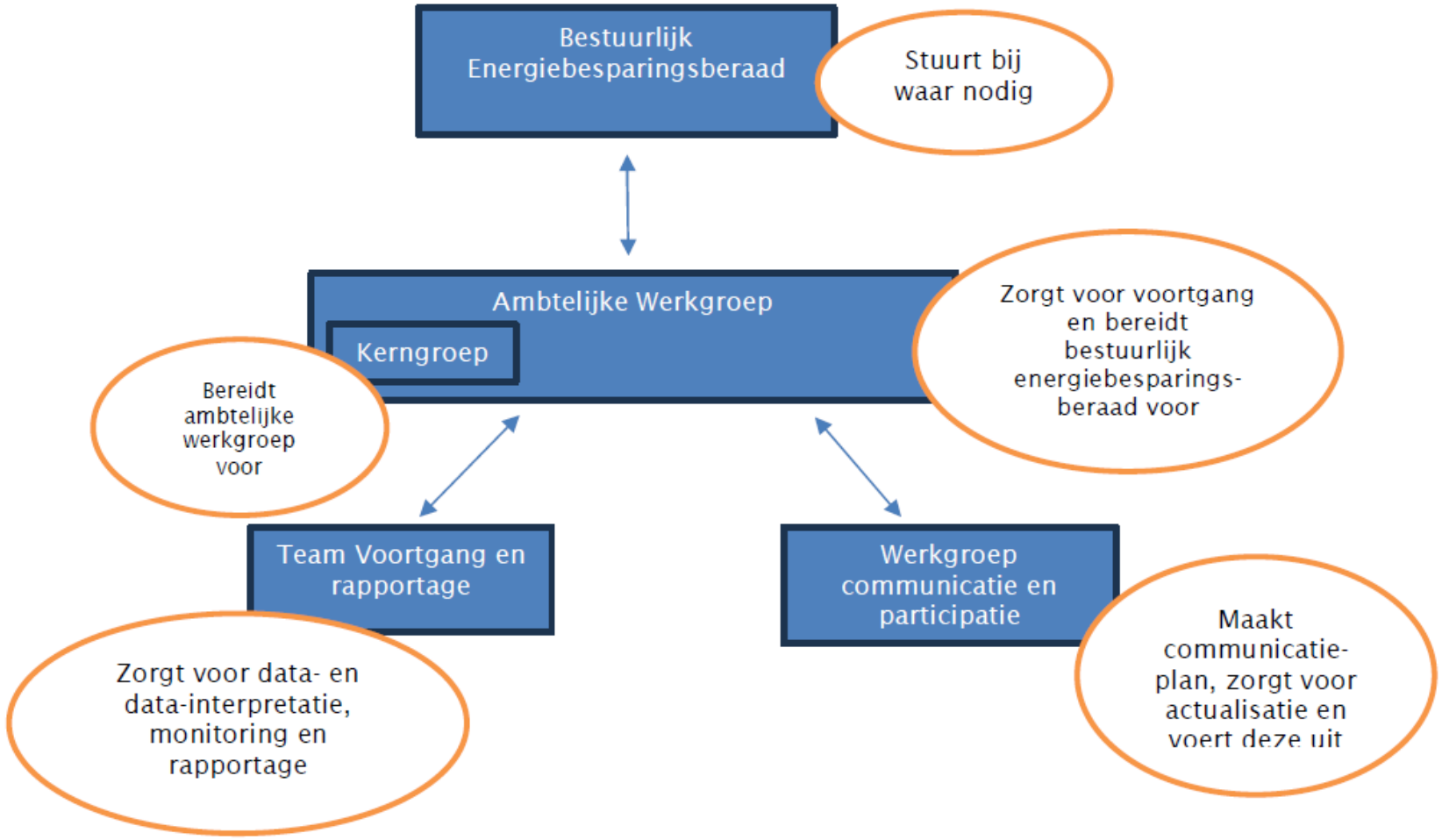
De vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht en handhaving op bedrijven. Zij voeren energiecontroles bij bedrijven uit en controleren hiermee op naleving van de plicht. Hierover leggen zij verantwoording af aan hun opdrachtgevers, de gemeenten. Gemeente Hilversum vervult tot 31 december 2027 zelfstandig het toezicht op de energiebesparingsplicht.

Provincie

De provincie Noord-Holland is trekker van het akkoord, en verzorgt daarmee de coördinatie, voorbereiding en begeleiding. Zij zorgt voor de samenwerking tussen de partijen en geeft snelheid aan de processen rondom de uitwerking van het akkoord.

UITGANGSSITUATIE

Figuur: organisatiestructuur van het EBA. Bron: herziening akkoord 2025





3. Onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk bevat onze conclusies op basis van de gespreksronde en onze analyse.

RESULTATEN ONDERZOEK

Introductie en overall beeld

Introductie

Op basis van de documentstudie, interviews en werksessie hebben wij zeven hoofdconclusies geformuleerd. In de volgende paragrafen lichten we deze conclusies één voor één toe. We presenteren daarbij telkens de belangrijkste bevindingen (de dominante beelden en waarnemingen) ter onderbouwing van de conclusies.

Overkoepelend beeld

Over het algemeen zien we dat het Energiebesparingsakkoord Noord-Holland een erg belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de professionalisering en versnelling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. De samenwerking heeft de uitvoeringskracht van betrokken partijen versterkt en de meeste operationele doelstellingen binnen bereik gebracht. Uit landelijke cijfers blijkt dat in Noord-Holland substantieel meer bedrijven zijn gecontroleerd dan in andere provincies. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat de datavoorziening, structurele financiering en het inzicht in de daadwerkelijke effecten op maatschappelijke opbrengsten nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Deze punten vormen de belangrijkste aandachtspunten voor een eventueel vervolg van het akkoord.



RESULTATEN ONDERZOEK

Hoofdconclusies

Doelstellingen *Wat willen we bereiken?*	**Input** *Welke middelen zetten we in?*	**Throughput** *Hoe pakken we het aan?*	**Output** *Wat is gerealiseerd?*	**Outcome** *Welk effect wordt bereikt?*
1. De herziene doelstellingen zijn realistisch, uitvoerbaar en passend, maar enkel gericht op output.	2. De benodigde middelen en capaciteit waren grotendeels op orde, maar de uitvoering is afhankelijk van tijdelijke middelen.	4. Stimulerende activiteiten (waaronder communicatie) krijgen wisselend aandacht.	6. Het EBA heeft toezicht op de energiebesparings-plicht aantoonbaar versneld.	7. Het is aannemelijk dat het akkoord bijdraagt aan extra energiebesparing en CO_2-reductie.
	3. De datavoorziening en informatiepositie van gemeenten en omgevingsdiensten zijn verbeterd, maar nog niet op het gewenste niveau.	5. De samenwerking functioneert in de basis goed, maar er is een blijvende spanning tussen gezamenlijke sturing en uitvoerbare governance.		

DOELSTELLINGEN

1. De herziene doelstellingen zijn realistisch, uitvoerbaar en passend, maar enkel gericht op output.

Dominante feiten en beelden

1. De doelstellingen zijn na de tussenevaluatie concreter gemaakt en beter afgestemd op de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving.
2. Betrokkenen beoordelen de doelstellingen overwegend als duidelijk, passend en uitvoerbaar voor de huidige fase van opbouw van de energiebesparingsplicht.
3. In de enquête plaatsen respondenten kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van de doelstellingen vanwege capaciteitstekorten, beperkte informatie en een voortdurend veranderend bedrijvenbestand.
4. De doelstellingen richten zich voornamelijk op output, zoals het aantal gecontroleerde bedrijven en de inrichting van toezicht en handhaving.
5. De meeste operationele doelstellingen lijken eind 2026 geheel of nagenoeg te worden behaald
6. De doelstellingen van het akkoord sturen vooral op het instrument VTH[1]; door de focus op informeren en controleren. Hierdoor zijn maatschappelijke effecten in de verantwoording beperkt inzichtelijk terwijl met het instrument VTH naar maatschappelijke effecten zoals energiebesparing en CO_2-reductie wordt gestreefd.

Bevindingen

1. De doelstellingen sluiten goed aan bij de opbouwfase van toezicht en handhaving.
2. Het akkoord stuurt vooral op uitvoeringsprestaties en minder op maatschappelijke effecten.

Aanbevelingen

1. Vul de bestaande outputdoelstellingen aan met indicatoren voor naleving, energiebesparing en CO_2-reductie.
2. Monitor deze aanvullende doelstelling door datavoorziening te ontwikkelen waarmee niet alleen controles, maar ook naleving, uitgevoerde maatregelen en energiebesparing beter inzichtelijk worden.

[1] Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

INPUT

2. De benodigde middelen en capaciteit waren grotendeels op orde, maar de uitvoering is afhankelijk van tijdelijke middelen.

Dominante feiten en beelden

Capaciteit

1. De uitvoeringscapaciteit van de omgevingsdiensten voor de afgesproken controles is inmiddels bijna op orde. In de beginfase was deze onvoldoende en moest er een inhaalslag gemaakt worden.
2. Omgevingsdiensten geven aan dat energiecontroleteams zijn ontstaan, die bestaan uit vaste en ingehuurde toezichthouders. Wel is bijvoorbeeld bij OFGV het team weer opgeheven.
3. Ingehuurde toezichthouders en partijen hebben meestal veel kennis, maar zorgden ook voor kwaliteits- en registratieproblemen.

Financiering

1. De SEB-subsidie is voorwaardelijk geweest voor het behalen van de doelen. De subsidie zorgde ervoor dat middelen beschikbaar waren voor de uitvoering van het akkoord.
2. Sommige gemeenten hebben de subsidie gecofinancierd met middelen vanuit de gemeentelijke begroting, onder andere met de SPUK THE.
3. Dit verschil wordt gevalideerd door onderzoek van het IPLO. Bevindingen laten zien dat ODNZKG en ODNHN bovengemiddelde gemeentelijke bijdragen (buiten de SPUK om) ontvingen ten opzichte van alle omgevingsdiensten in Nederland[1], en ODIJ ondergemiddeld. Uit de resultaten van OFGV is geen goed beeld te herleiden, omdat deze dienst in twee provincies actief is.
4. De SEB baseert de bijdrage op het aantal stimulerende maatregelen en controles. Indirecte werkzaamheden, zoals programmaleiding, dataregistratie en afstemming, worden niet gefinancierd.
5. De subsidieverantwoording verliep moeizaam door: 1) vereiste accountantsverklaringen van gemeenten, terwijl de OD de uitvoering verzorgde, 2) uitgaven die niet één-op-één te correleren waren aan controles en 3) verschillen tussen de systeemgegevens van OD's en de benodigde data ter verantwoording van de SEB.
6. De tijdelijke financiering remt het opbouwen van vaste capaciteit. Dit wordt gezien als risico voor de continuïteit van de uitvoering van toezicht.

[1] Relatief aan de SPUK-middelen.

7. Uit de enquête komt naar voren dat circa 30% van de gemeenten vindt dat de afspraken rondom de SEB niet duidelijk genoeg zijn. Zo geeft een respondent aan dat de criteria voor de aanvraag en de gemeentelijke bron voor cofinanciering onduidelijk zijn

Bevindingen

1. De beschikbare middelen en capaciteit zorgden voor een grote impuls van besparingstoezicht.
2. De uitvoering is nog erg afhankelijk van tijdelijke middelen zoals de SPUK en SEB. Dit vormt een risico voor de uitvoering, omdat hierdoor moeilijk vaste capaciteit kan worden opgebouwd en de uitvoering sterk kan terugvallen wanneer deze tijdelijke middelen wegvallen.

Aanbevelingen

1. Stuur in de cofinanciering van een nieuwe subsidie op cofinanciering vanuit de gemeentelijke begroting.
2. Bereid gemeenten en omgevingsdiensten voor op de periode na het vervolgakkoord, wanneer mogelijk geen tijdelijke middelen beschikbaar zijn.



B

INPUT

3. De datavoorziening en informatiepositie van gemeenten en omgevingsdiensten zijn verbeterd, maar nog niet op het gewenste niveau.

Dominante feiten en beelden

Data voor controles

1. De energiebesparingsplichtige bedrijven zijn beter in beeld, mede door beschikbare data van netbeheerders. Het bewerken van deze data kostte de OD's meer inzet dan verwacht.
2. Het gebruik van een digitale checklist van de erkende maatregelenlijst (EML) helpt bij uniformiteit, maar werkwijzen verschillen.
3. De werkgroep Data zorgde voor voortgangsrapportages en inzicht in gecontroleerde bedrijven. Het beoogde dashboard bleek voor nu, vanwege de verschillende werksystemen van de OD's, niet effectief.

Informatiepositie opdrachtgevers

1. Gemeenten verschillen nadrukkelijk in de informatie- en sturingsbehoefte. Sommige geven aan onvoldoende informatie en controle te hebben voor de opdrachtgeversrol. Andere gemeenten sturen beperkter en leunen op de deskundigheid en zelfstandigheid van de OD.
2. OD's maken het aantal uitgevoerde controles inzichtelijk in voortgangsrapportages.
3. Er is geen overkoepelend dashboard over de voortgang ontwikkeld.
4. De wijze en moeite om informatie over controles uit systemen te halen verschilt per OD. Er zijn verschillende vormen van registratie, en ingehuurde partijen gebruiken eigen systemen en administratie.
7. Gemeenten en provincie hebben behoefte aan meer inzicht in energiereductie en CO_2-reductie.
8. De datavoorziening richt zich op aantallen controles/bedrijven, niet op getroffen maatregelen. Dit is in lijn met de doelstellingen van het akkoord.
9. OD's onderschrijven het belang van monitoring, maar benadrukken dat hun rol primair bij toezicht en handhaving ligt.

B

Bevindingen

1. Voor de resultaatdoelstellingen is de informatievoorziening op orde.
2. Omgevingsdiensten hebben de doelgroep naar verwachting bijna volledig in beeld.
3. Er is beperkte informatie beschikbaar voor gemeenten en provincie over genomen besparingsmaatregelen en effecten. Sommige partijen hebben hier behoefte aan. Verbetering zorgt voor hogere uitvoeringslasten bij omgevingsdiensten.

Aanbevelingen

1. Continueer de werkgroep Data, analyseer de informatiebehoefte van gemeenten en informatievoorzieningen van OD's. Ontwikkel een monitoringsplan en voer dit uit.



THROUGHPUT

4. Stimulerende activiteiten (waaronder communicatie) krijgen wisselend aandacht.

Dominante feiten en beelden

Stimulerende activiteiten

1. In de enquête geeft 75% van de gemeenten aan aanvullend stimulerende activiteiten, zoals energiescans en kennisbijeenkomsten, te hebben georganiseerd, hoewel sommige aangeven onbekend te zijn met de stimulerende kant van het akkoord.
2. De doelen richten zich op toezicht, niet op stimulerende activiteiten. Stimulering wordt wel uitgebreid benoemd in het akkoord.
3. De stimulerende maatregelen zijn niet gestandaardiseerd. Gemeenten mochten zelf bepalen welke en hoeveel stimulerende maatregelen ze wilden uitvoeren.
4. Gemeenten die reeds stimuleerden door eigen communicatie of samenwerkten met externe partijen zoals energiecoöperaties hebben deze activiteiten met de beschikbare middelen van het akkoord geïntensiveerd. Een aantal gemeenten is nieuwe maatregelen gestart.
5. Gemeenten geven aan dat bedrijven wisselend participeren in stimulerende activiteiten.
6. Gedurende de uitvoering van de energiebesparingsplicht komt de nadruk steeds meer te liggen op toezicht en handhaving. Dezelfde beweging zien we terug in de uitvoering van het EBA.

Communicatie

1. De werkgroep Communicatie heeft de communicatietoolkit voor gemeenten ontwikkeld, de Check, Klik en Bespaar website onderhouden en de communicatiestrategie geactualiseerd. De communicatie richtte zich in de laatste fase van het akkoord met de nieuwe strategie meer op het informeren van de bedrijven, via onder andere mailing vanuit de OD’s.
2. Daarnaast is ingezet op gerichte communicatie rondom energiecontroles, met onder meer e-mailcommunicatie en ondersteunende middelen zoals een checklist en landingspagina voor ondernemers.
3. Sommige gemeenten waren niet op de hoogte van hun rol in de communicatie-campagne.

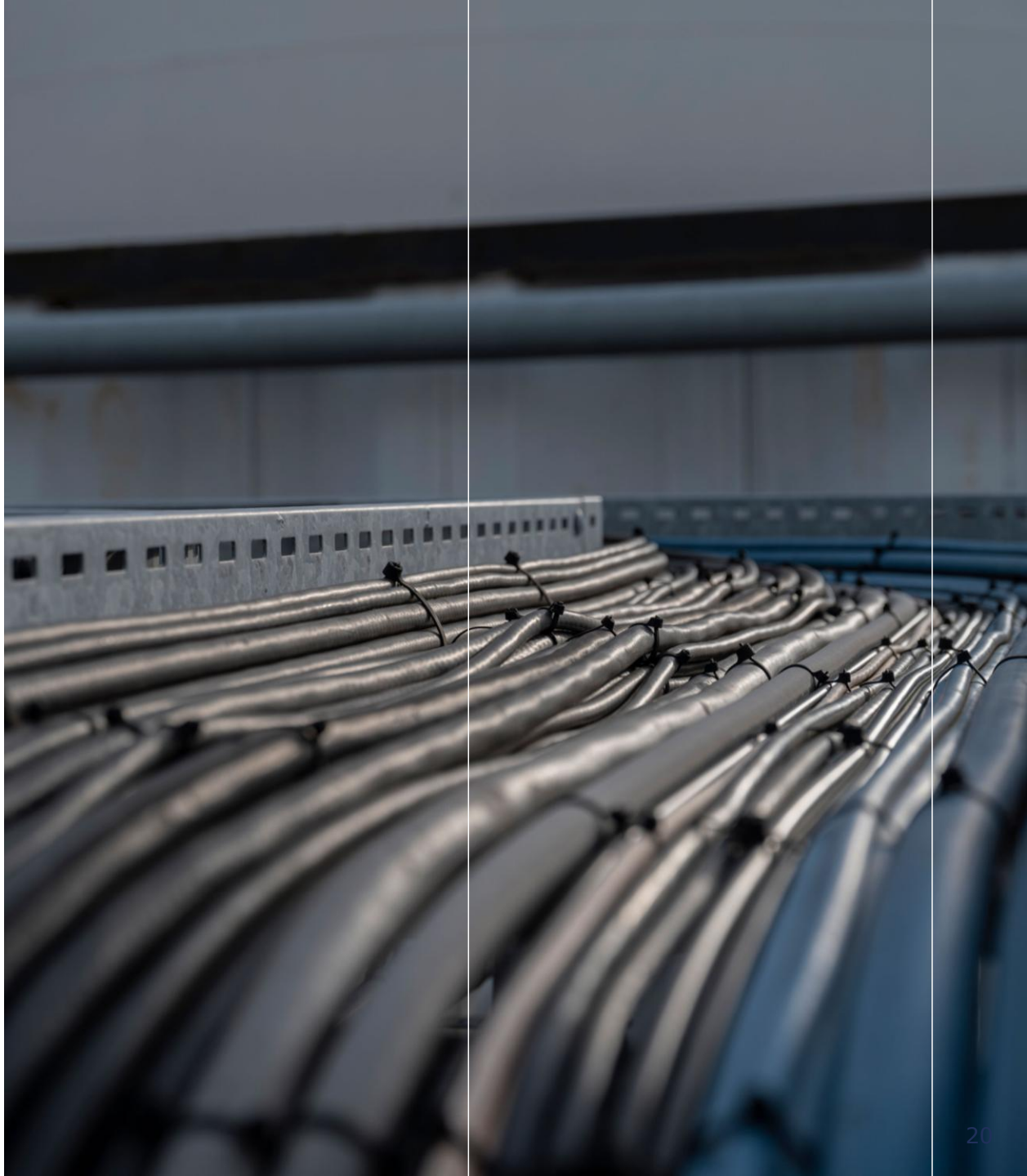
B

Bevindingen

1. Stimulerende activiteiten en communicatie hebben een bijrol gespeeld in de uitvoering van het akkoord en zijn niet consistent toegepast. Dit was ook niet nodig om de doelen van het akkoord te halen.
2. De rollen en taken omtrent stimulerende activiteiten en communicatie zijn niet helder genoeg geweest voor een consistente toepassing.

Aanbevelingen

1. Richt het vervolgakkoord op toezicht en handhaving nu de nadruk van energiebesparing meer komt te liggen op regulering en minder op stimulerende activiteiten en communicatie. Gebruik daarbij de contactmomenten die hierbij komen kijken voor het verdere informeren.
2. Benut de ontwikkelde communicatietoolkits door gemeenten en omgevingsdiensten deze consistent toe te laten passen.
3. Betrek de meerwaarde van de geactualiseerde communicatieaanpak bij de tussenevaluatie van een eventueel nieuw akkoord.



THROUGHPUT

5. De samenwerking functioneert in de basis goed, maar er is een blijvende spanning tussen gezamenlijke sturing en uitvoerbare governance.

Dominante feiten en beelden

1. De organisatiestructuur wordt overwegend positief beoordeeld. De overleggen bevorderen betrokkenheid, kennisuitwisseling en een concrete invulling. Dit komt nadrukkelijk terug in zowel de interviews als enquête.
2. Meermaals wordt benoemd dat overleggen te frequent plaatsvinden en soms gericht zijn op details.
3. De provincie vervult een stevige coördinerende en voorbereidende rol. Dit geeft richting en continuïteit. De kerngroep brengt een efficiënte mogelijkheid om zaken inhoudelijk te bespreken.
4. Voor gemeenten buiten de kerngroep blijft het echter soms onvoldoende duidelijk waarop zij individueel kunnen sturen en welk mandaat ze in gezamenlijke overleggen hebben.
5. Gemeenten worstelen soms met hun rol in het akkoord. Ze staan grotendeels op afstand van de uitvoering, maar zijn wel verantwoordelijk voor de resultaten. Dit roept vragen op over hoe betrokken zij moeten zijn.
6. Sinds de bijstelling zijn de stimulerende rol van gemeenten en de toezichthoudende rol van de OD's duidelijker onderscheiden.
7. In de samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten bestaat veel onderling vertrouwen. Dit bevordert de uitvoering.
8. De bestuurlijke betrokkenheid is hoog door het energiebesparingsberaad. Dit helpt het bestuurlijke draagvlak. Tegelijkertijd wordt de governance en besluitvorming door ambtenaren als intensief ervaren. De jaarrapportage ondersteunt het beraad om bij te sturen.

Bevindingen

1. Omdat veel partijen betrokken zijn bij het akkoord blijft het inherent lastig om iedereen in dezelfde mate te betrekken en snelheid te bewaren. De kerngroep helpt hierbij.
2. Gemeenten hebben moeite om hun positie en rol te bepalen in het akkoord, en hier invulling aan te geven.
3. Het energiebesparingsberaad heeft meerwaarde in het akkoord, en is op belangrijke momenten nodig voor de bestuurlijke betrokkenheid en besluitvorming.

Aanbevelingen

1. Baken de rol van gemeenten concreter af.
2. Betrek bestuurders proportioneel, bijvoorbeeld bij evaluaties en besluitvorming, en informeer ze vooral schriftelijk met een jaarlijkse voortgangsrapportage.

B

OUTPUT

6. Het EBA heeft toezicht op de energiebesparingsplicht aantoonbaar versneld.

Dominante feiten en beelden

1. De uitvoering van het akkoord heeft zich hoofdzakelijk gericht op de ‘controleren’-doelstelling.
2. De ‘controleren’-doelstelling van het bijgesteld akkoord is bijna gehaald: 91% van de in 2025 bekende bedrijven. De ODNZKG, ODNHN en ODIJ moeten hiervoor nog ongeveer 947 van de totaal 10.429 bedrijven controleren. De omgevingsdiensten verwachten dit voor 2027 te hebben gehaald.
3. Netbeheerdata heeft de doelgroep beter in kaart gebracht. Dit is mede te danken aan de extra koppeling, opschoning en verwerking van deze data door de OD’s.
4. De communicatiestrategie, inclusief e-mailmarketing en toolkits, geeft invulling aan de ‘informeren’-doelstelling. De effectiviteit hiervan is op dit moment niet vast te stellen.
5. Er is een breed beeld dat het EBA het toezicht op de energiebesparingsplicht heeft geïntensiveerd. Zonder het akkoord en de middelen zouden de partijen niet zover zijn met het controleren van bedrijven.
6. Noord-Holland heeft 28,4% van het totaal aantal landelijke controles verricht (IPLO). In Nederland zijn 31% van de bekende bedrijven gecontroleerd. In Noord-Holland is dit 65,5% van de momenteel bekende bedrijven. Het is aannemelijk dat het EBA heeft bijgedragen aan dit verschil.
7. Met het EBA is een grote slag geslagen op het bereiken van een level-playing-field onder energiebesparingsplichtigen. Verschillende respondenten geven aan dat het met dit akkoord niet klaar is. In het vervolgakkoord kan worden toegewerkt naar risicogericht toezicht door alle bedrijven die nog niet binnen de doelstellingen van het akkoord vielen te controleren.

B

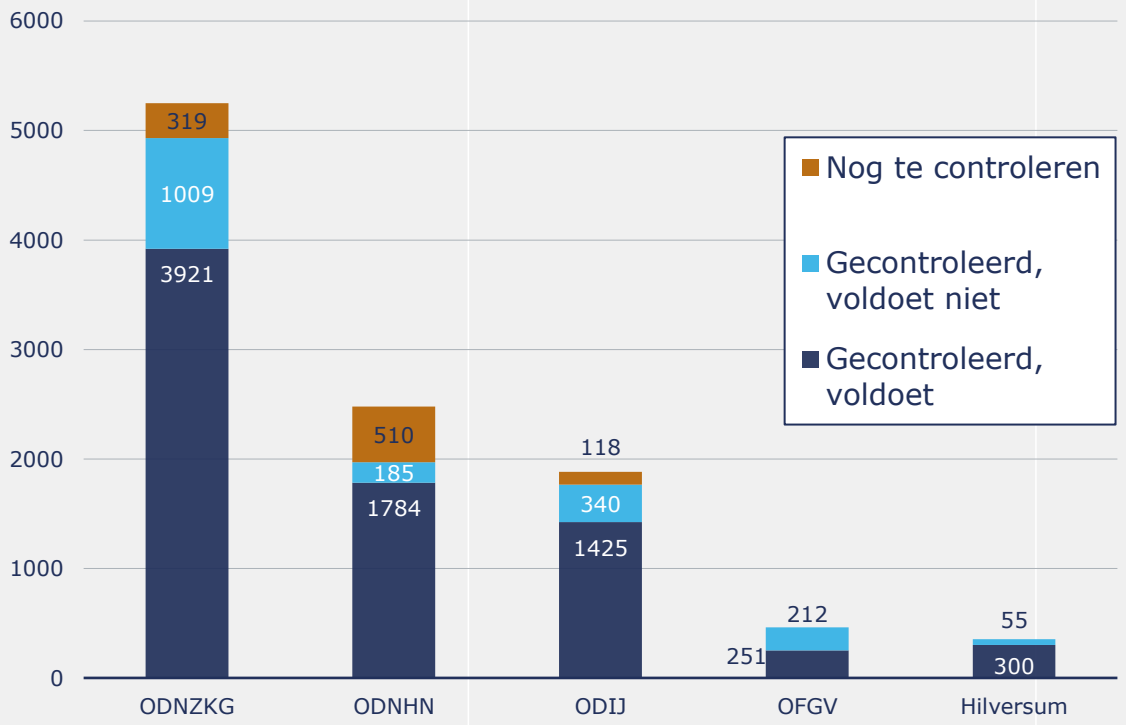
Bevindingen

1. Het afgesproken aantal te controleren bedrijven door omgevingsdiensten is bijna gehaald. De provincie loopt landelijk voorop.
2. Omgevingsdiensten hebben nog niet alle energiebesparingsplichtige bedrijven in beeld, maar hebben door de netbeheerdata daar steeds meer zicht op.
3. Er is ruim ingezet om de doelgroep te informeren. Het is niet vast te stellen of de volledige doelgroep is geïnformeerd.

Aanbevelingen

1. Prioriteer de controles die moeten worden uitgevoerd binnen het akkoord, maar nog niet zijn gedaan.
2. Richt de doelstellingen van het vervolgakkoord niet alleen op controles, maar ook op naleving van de besparingsplicht.
3. Overweeg controles in te richten op risicogestuurd toezicht na minimaal één controle van alle energiebesparingsplichtige bedrijven.

Grafiek: aantal gecontroleerde bedrijven stand 1 juli 2026



Disclaimer: Deze cijfers zijn een momentopname die zo goed mogelijk het huidige inzicht weerspiegelen. Het aantal bekende bedrijven is sinds begin 2025 sterk toegenomen en door de snelle ontwikkelingen kan het voorkomen dat cijfers iets achterlopen op de praktijk, of zelfs bijgesteld moeten worden.

OUTCOME

7. Het is aannemelijk dat het akkoord bijdraagt aan extra energiebesparing en CO2-reductie.

Dominante feiten en beelden

Naleving

1. Interview- en enquêterespondenten verwachten dat stimulerende maatregelen, toezicht en handhaving leiden tot naleving van de energiebesparingsplicht.
2. Een groot deel van de gecontroleerde bedrijven voldoet aan de plicht.
3. Een controletraject geeft bedrijven en instellingen een sterke impuls om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. In cijfers van het IPLO zien we dat de naleving stijgt met 11% (OFGV), 35% (ODIJ), 36% (ODNHN) en 50% (ODNZKG).

Energiereductie

1. Een groei in nalevingspercentages betekent dat bedrijven energiebesparende maatregelen treffen.
2. TNO toonde eerder dat toezicht en handhaving 80% van het technische energiebesparingspotentieel kan realiseren. Rekenkamers wijzen erop dat feitelijke energiereductie door controles moeilijk meetbaar is.
3. Omgevingsdiensten benoemen dat ontwikkelingen in productie, bedrijfsomvang en –processen en energieprijzen het feitelijk energiegebruik positief en negatief kunnen beïnvloeden.

CO_2-reductie

1. TNO en de Algemene Rekenkamer geven aan dat met toezicht en handhaving in Nederland naar schatting 1,2 tot meer dan 2 Mton CO_2 kan worden bespaard.

Bevindingen

1. Het akkoord draagt bij aan de naleving van de energiebesparingsplicht.
2. Door controles worden door bedrijven energiebesparende maatregelen getroffen. Hierdoor draagt het akkoord bij aan energiebesparing, hoewel de feitelijke energiebesparing moeilijk kan worden vastgesteld.
3. Het is aannemelijk dat door het akkoord CO_2 is bespaard. De hoeveelheid is op dit moment niet kwantitatief vast te stellen.

Aanbevelingen

1. Richt het vervolgakkoord ook in op de naleving van de besparingsplicht door bedrijven en de effecten hiervan, en monitor dit.
2. Registreer de getroffen maatregelen en de te treffen maatregelen van de EML-lijsten, en bereken modelmatig het effect van de maatregelen op energieverbruik en CO_2-besparing.

Berenschot



4. Aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft onze adviezen voor het vervolg van het EBA weer.

AANBEVELINGEN

Hoofdaanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen samengevat in drie hoofdaanbevelingen.

1. **Stuur op naleving, energiebesparing en CO_2-reductie**
   Richt het vervolgakkoord niet alleen op uitgevoerde controles, maar vooral op de resultaten die daarmee worden bereikt. Door expliciet te sturen op naleving, energiebesparing en CO_2-reductie ontstaat beter inzicht in de maatschappelijke opbrengst van de inzet van gemeenten en omgevingsdiensten. Dit vraagt om het opnemen van doelen voor naleving, het monitoren van getroffen energiebesparende maatregelen en het periodiek rapporteren over de gerealiseerde effecten. (verbetermogelijkheden 1, 2, 12, 14, 15)

2. **Versterk de informatievoorziening en monitoring**
   Bouw voort op de bestaande inspanningen op het gebied van data en monitoring door de werkgroep data en monitoring te continueren. Breid daarop de werkzaamheden voor de datavoorziening passend uit naar de behoefte van gemeenten en provincie en ontwikkel een gezamenlijke informatiebasis waarmee niet alleen controles, maar ook naleving, getroffen maatregelen, energiebesparing en CO_2-reductie inzichtelijk worden. Breng daarvoor de informatiebehoefte van gemeenten en informatievoorziening van omgevingsdiensten methodisch in kaart en ontwikkel hiermee een monitoringsplan. Maak de afweging tussen de baten van extra inzichten en de kosten die dit voortbrengt expliciet. (verbetermogelijkheden 5, 15)

3. **Maak het vervolgakkoord financieel en organisatorisch toekomstbestendig**
   Bereid gemeenten en omgevingsdiensten voor op een situatie waarin tijdelijke financiering afneemt en risicogericht toezicht en handhaving steeds meer centraal komen te staan. Door tijdig te werken aan structurele financiering, prioritering van werkzaamheden en een meer risicogerichte toezichtstrategie blijft de uitvoering ook op langere termijn effectief en uitvoerbaar. (verbetermogelijkheden 3, 4, 6, 13)

AANBEVELINGEN

Alle verbetermogelijkheden op een rij

1. Vul de bestaande outputdoelstellingen aan met indicatoren voor naleving, energiebesparing en CO_2-reductie.
2. Monitor deze aanvullende doelstelling door datavoorziening te ontwikkelen waarmee niet alleen controles, maar ook naleving, uitgevoerde maatregelen en energiebesparing beter inzichtelijk worden.
3. Stuur in de cofinanciering van een nieuwe subsidie op cofinanciering vanuit de gemeentelijke begroting.
4. Bereid gemeenten en omgevingsdiensten voor op de periode na het vervolgakkoord, wanneer mogelijk geen tijdelijke middelen beschikbaar zijn.
5. Continueer de werkgroep Data, analyseer de informatiebehoefte van gemeenten en informatievoorzieningen van OD's. Ontwikkel een monitoringsplan en voer dit uit.
6. Richt het vervolgakkoord op toezicht en handhaving nu de nadruk van energiebesparing meer komt te liggen op regulering en minder op stimulerende activiteiten en communicatie. Gebruik daarbij de contactmomenten die hierbij komen kijken voor het verdere informeren.
7. Benut de ontwikkelde communicatietoolkits door gemeenten en omgevingsdiensten deze consistent toe te laten passen.
8. Betrek de meerwaarde van de geactualiseerde communicatieaanpak bij de tussenevaluatie van een eventueel nieuw akkoord.
9. Baken de rol van gemeenten concreter af.
10. Betrek bestuurders proportioneel, bijvoorbeeld bij evaluaties en besluitvorming, en informeer ze vooral schriftelijk met een jaarlijkse voortgangsrapportage.
11. Prioriteer de controles die moeten worden uitgevoerd binnen het akkoord, maar nog niet zijn gedaan.
12. Richt de doelstellingen van het vervolgakkoord niet alleen op controles, maar ook op naleving van de besparingsplicht.
13. Overweeg controles in te richten op risicogestuurd toezicht na minimaal één controle van alle energiebesparingsplichtige bedrijven.
14. Richt het vervolgakkoord ook in op de naleving van de besparingsplicht door bedrijven en de effecten hiervan, en monitor dit.
15. Registreer de getroffen maatregelen en de te treffen maatregelen van de EML-lijsten, en bereken modelmatig het effect van de maatregelen op energieverbruik en CO_2-besparing.



Bijlage 1
Resultaten van de enquête

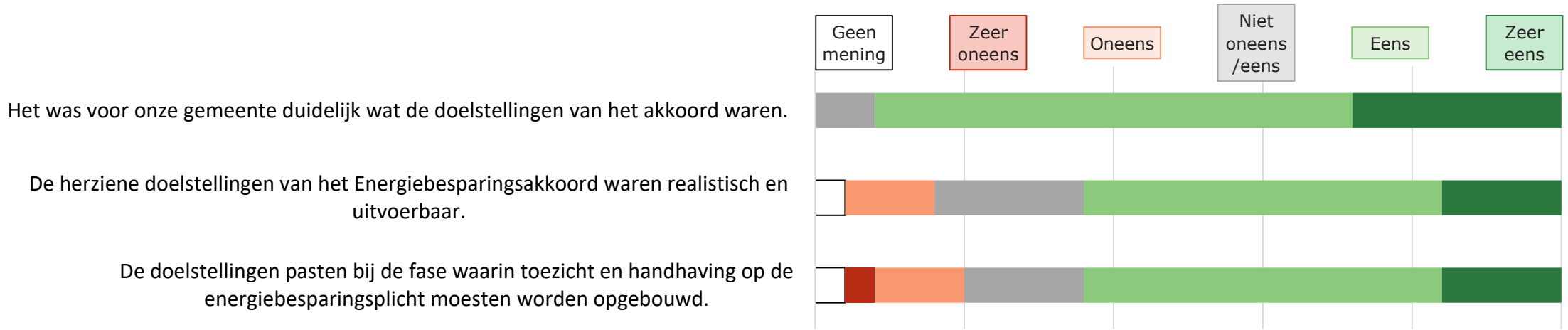
B

ENQUETERESULTATEN

Doelen

Uitkomsten van de enquête

- Respondenten zijn **overwegend positief** over de doelstellingen: deze zijn duidelijk en passend.
- Nuance: De doelen zijn minder realistisch door gebrek aan capaciteit, data en een dynamisch bedrijvenbestand.



ENQUETERESULTATEN

Middelen

Uitkomsten van de enquête

- Respondenten bevestigen **beperkingen omtrent data en capaciteit.**

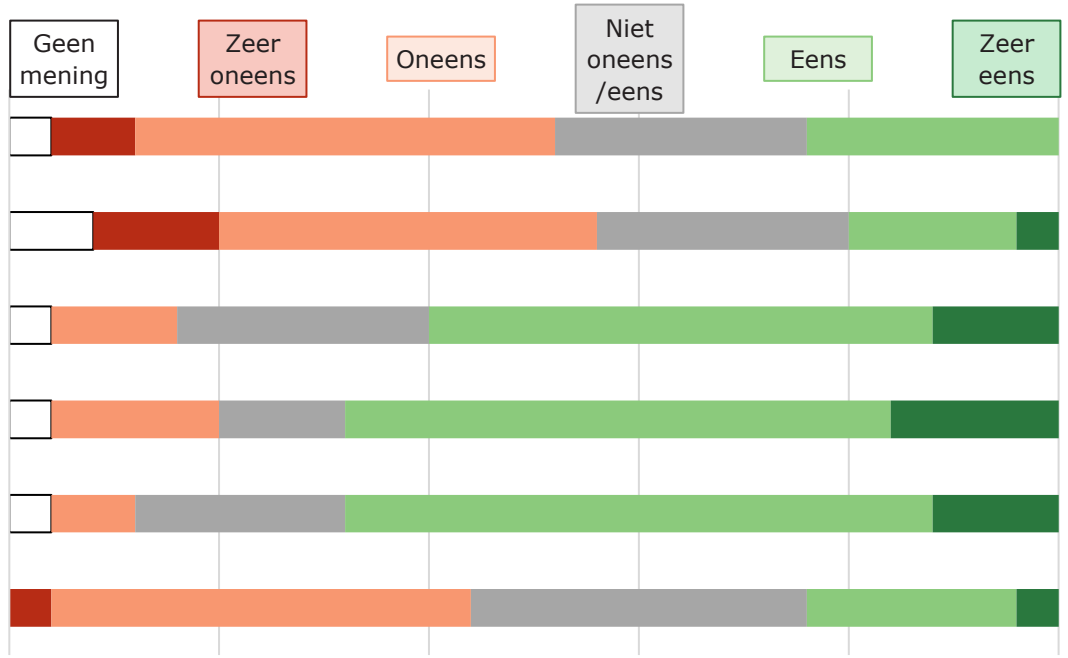
- **Gemeentelijke sturing:**
  - Gemeenten **ervaren verschillend** hoeveel grip zij hebben op de uitvoering. De respondenten zijn ongeveer 50/50 verdeeld.
  - Sommige gemeenten vinden dat ze **onvoldoende informatie en controle** hebben.
  - Tegelijkertijd hebben andere gemeenten juist vertrouwen in en waarderen de zelfstandigheid van de omgevingsdiensten. Waarbij er een balans moet zijn tussen inzicht leveren en focus houden op toezicht.

- Een deel van de respondenten (~30%) geeft aan niet volledig zeker te zijn over de afspraken rondom de SEB.

ENQUETERESULTATEN

Middelen

Uitkomsten van de enquête

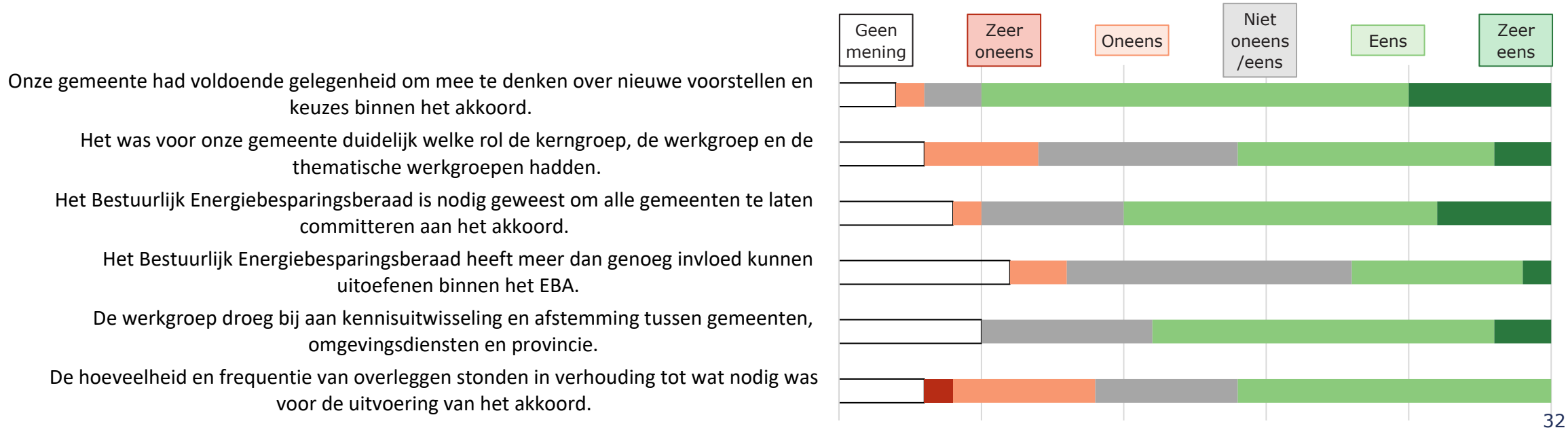


ENQUETERESULTATEN

Rollen en overlegstructuur

Uitkomsten van de enquête

- De enquêteresultaten laten een iets **positievere perceptie** zien over de invloedssfeer van de gemeenten binnen het akkoord.
- **Frequentie overleggen:** respondenten geven een wisselend beeld. Sommige vinden de frequentie en de hoeveelheid van de overleggen niet in verhouding staan ten opzichte van de opgave/uitvoering. Anderen geven aan dat de overleggen wel zorgden voor een goed resultaat.
- Respondenten geven aan dat de uitgebreide organisatie van het EBA ervoor zorgt dat een mogelijk lastig akkoord op één onderwerp met veel partijen goed is verlopen.

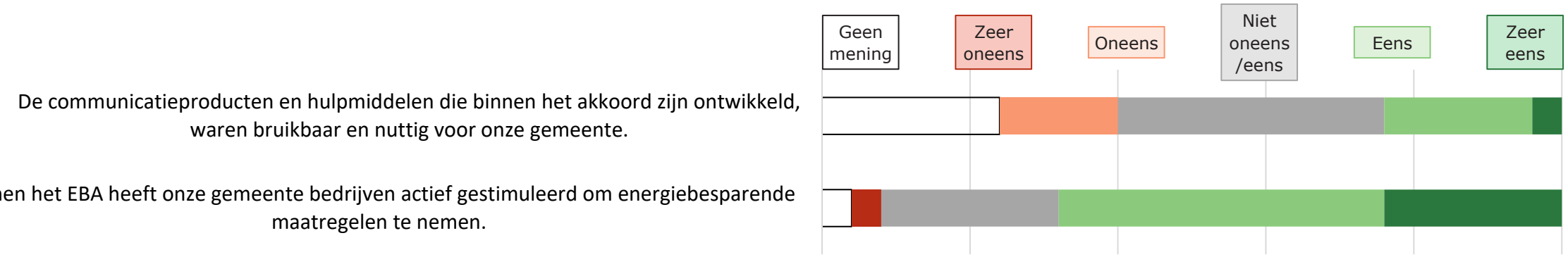


ENQUETERESULTATEN

Activiteiten

Uitkomsten van de enquête

- Energiescans en adviezen zijn veelgenoemde stimulerende activiteiten, maar niet altijd met voldoende bereik. In sommige gemeenten maakten weinig bedrijven gebruik van het aanbod.
- Veel gemeenten geven aan geen rol gepakt/gezien te hebben in de communicatie, überhaupt niet bekend te zijn met de communicatiemiddelen, deze niet ingezet te hebben of dit aan de OD gelaten.

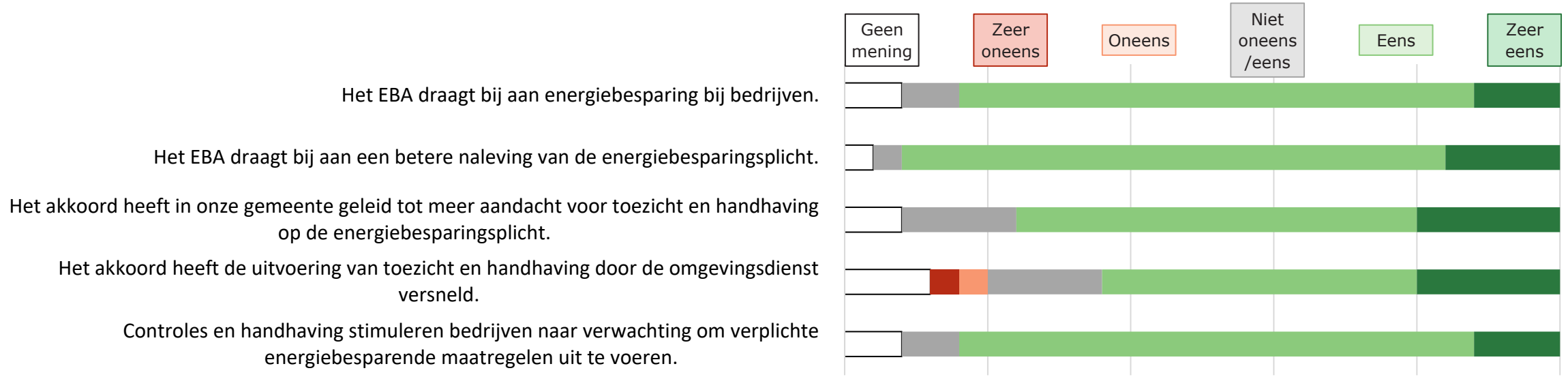


ENQUETERESULTATEN

Resultaten en effecten

Uitkomsten van de enquête

- Respondenten zijn erg positief over de effecten van het akkoord, dit geldt voor zowel de wortel als de stok. Hierbij gaat het om de verwachtingen hebben die zij van de uitvoering op de effecten. Het is lastig om met zekerheid een causaal verband aan te kunnen wijzen.
- Controles worden gezien als effectief middel om bedrijven tot maatregelen te bewegen.
- Respondenten geven aan eigenlijk onvoldoende informatie te hebben om energiereductie en de effecten hiervan direct en objectief vast te stellen.



Berenschot



Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/company/berenschot