



Answering
tomorrow's
challenges
today

DoeMee onderzoek waterschappen: Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing

Eindrapport

Vereniging van Rekenkamers

Rotterdam, 17 juni 2025

DoeMee onderzoek waterschappen: Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing

Eindrapport

Vereniging van Rekenkamers

Rotterdam, 17 juni 2025

Eline Punt
Bea Weber
Evelien Hense
Elvira Meurs

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Methode.....	9
1.4 Relevant landelijk onderzoek	10
1.5 Leeswijzer.....	11
2 Beleidscontext	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Energiebesparingsplicht.....	12
2.3 Informatieplicht energiebesparing	13
2.4 Label C verplichting.....	14
3 Resultaten	15
3.1 Beleid op het gebied van energiebesparing	15
3.2 Inzet alternatieve energiebronnen	15
3.3 Energiegebruik en emissies	17
3.4 Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing	21
3.5 Label C verplichting voor kantoorgebouwen.....	25
3.6 Informatievoorziening richting algemeen bestuur	26
4 Beantwoording onderzoeksvragen.....	27
Bijlagen	31
Bijlage 1: Begrippenlijst	31
Bijlage 2: Overzicht deelnemende overheden	31

Managementsamenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

Dit onderzoek bouwt voort op het DoeMee-onderzoek van 2024 naar het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht en richt zich op de voortgang en uitdagingen bij de naleving van de energiebesparingsplicht, informatieplicht energiebesparing en de label C verplichting voor kantoorgebouwen door waterschappen. Twaalf waterschappen namen deel aan het onderzoek. In tegenstelling tot gemeenten en provincies voeren waterschappen geen toezicht- en handhavingstaken uit, maar moeten zij aan de verplichtingen voldoen. De uitkomsten van dit DoeMee-onderzoek bieden inzicht in de ervaringen van de waterschappen met energiegebruik, energiebesparing en de energiebesparingsplicht.

De verplichtingen in het kort

Om de uitkomsten van het onderzoek goed te kunnen duiden, is inzicht in de werking van de energiebesparingsplicht, de informatieplicht energiebesparing en de label C verplichting nodig:

- **Energiebesparingsplicht:** 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 verplicht eens in de vier 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.
- **Label C verplichting:** Vanaf 1 juli 2023 geldt de verplichting dat kantoorgebouwen minimaal energielabel C moeten hebben. De verplichting geldt niet voor monumentale panden, gebouwen met een gebruiksoppervlak van minder dan 100 m², en gebouwen die binnen twee jaar worden gesloopt, getransformeerd of onteigend.

Uitkomsten van het onderzoek

Twaalf waterschappen zijn gevraagd naar hun ervaringen met energiegebruik, energiebesparing en de energiebesparingsplicht. De antwoorden op de onderzoeksvragen worden hieronder samengevat.

De belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek zijn als volgt:

- Tien van de twaalf waterschappen hebben beleid rondom energiebesparing. Het huidige beleid richt zich op ambitieuze doelstellingen, zoals energieneutraliteit in 2025 en klimaatneutraliteit in 2030. De waterschappen ondervinden verschillende uitdagingen bij de uitvoering van hun beleid, zoals beperkte bestuurlijke aandacht, capaciteitsgebrek en netcongestie.
- Ook hebben negen van de twaalf waterschappen beleid voor de inzet van alternatieve energiebronnen. De aanpak om (fossiel) energiegebruik te verminderen verschilt per waterschap. Op hoofdlijnen richten waterschappen zich enerzijds op het zelf opwekken van energie, door bijvoorbeeld eigen zonne- of windparken te realiseren, anderzijds kopen ze groene stroom in om hun energiegebruik te verduurzamen.

- De waterschappen hebben een hoog energieverbruik vanwege hun rioolwaterzuiveringsinstallaties en gemalen. Er is op dit moment geen daling zichtbaar in het energieverbruik en de CO₂ emissies van waterschappen, ondanks dat bijna alle waterschappen als doel hebben om energieneutraal en klimaatneutraal te zijn in 2030. Het is daarom belangrijk dat waterschappen energie besparen. De energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing verplichten waterschappen om maatregelen te nemen om energie te besparen en hierover ook te rapporteren via de informatieplicht energiebesparing.
- Alle twaalf bevraagde waterschappen geven aan invulling te hebben gegeven aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing conform de verplichtingen. Ook hebben de waterschappen waarop dat van toepassing was invulling gegeven aan de onderzoeksplicht. Tien van de twaalf waterschappen geven aan te voldoen aan de wettelijke eisen, waarvan ook een aantal waterschappen aangeeft bovenwettelijk bezig te zijn. Twee waterschappen voldoen nog niet volledig aan de energiebesparingsplicht en moeten nog een aantal energiebesparende maatregelen doorvoeren.
- De meerwaarde van de verplichtingen is volgens een deel van de waterschappen dat inventarisatie in het kader van de informatieplicht energiebesparing heeft geleid tot een verbeterd inzicht in maatregelen die getroffen kunnen worden om energie te besparen. Ook worden de verplichtingen gezien als een basisrandvoorwaarde en middel om bredere doelen op het gebied van duurzaamheid en klimaat te realiseren.
- Desondanks blijkt uit het onderzoek dat de kaders van de verplichtingen onvoldoende aansluiten bij de uitvoeringspraktijk van de waterschappen. De energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing vragen om zeer specifieke maatregelen en aanpassingen met een terugverdientijd (TVT) van minder dan vijf jaar. Deze maatregelen hebben een gering besparingspotentieel dat in het niet valt bij het hoge energieverbruik van bijvoorbeeld een zuiveringsinstallatie. Maatregelen met een TVT van meer dan vijf jaar blijven door de systematiek van de energiebesparingsplicht buiten beschouwing, terwijl dergelijke maatregelen passender zijn voor de werkzaamheden van de waterschappen. Daarbij komt dat de resultaten en effecten afhankelijk zijn van externe factoren, zoals veranderende weersomstandigheden, de geografische ligging van het waterschap en het type objecten dat het waterschap beheert.
- Doordat de kaders onvoldoende aansluiten staan andere onderwerpen met betrekking tot energieneutraliteit hoger op de agenda's bij de besturen van de waterschappen. De waterschapsector heeft specifiekere maatregelen nodig die daadwerkelijk zullen leiden tot energiebesparingen om de meerwaarde in te zien van de verplichtingen.
- De administratieve lasten van de verplichtingen worden gezien als (onnodig) hoog vanwege de uitgebreide rapportageverplichtingen voor al hun locaties. Ook de beperkte werkbaarheid en toepasbaarheid van de formats van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de tijdsdruk waarin waterschappen rapportages moesten inleveren hebben bijgedragen aan hoge administratieve lasten. De waterschappen geven aan dat het werken volgens een multisiteaanpak passender zou zijn, omdat dan per objectcategorie een plan kan worden gemaakt en niet op individueel objectniveau gerapporteerd hoeft te worden. Daarom zouden de waterschappen graag aspecten van het Meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA3) convenant opnieuw invoeren. Ook wordt de invoering van een integrale aanpak of collectieve energiebesparingsplicht voor de waterschappen genoemd als mogelijke opties om de verplichtingen beter te laten aansluiten op de uitvoeringspraktijk van de waterschappen.

- De ervaringen van de waterschappen met de label-C verplichting van kantoorgebouwen zijn een stuk positiever. De waterschappen ervaren weinig tot geen administratieve lasten door deze verplichting en de resultaten zijn duidelijk zichtbaar. De meeste kantoorgebouwen hebben het energielabel C of hoger behaald en gebouwen die nog niet voldoen aan de label C verplichting worden meegenomen tijdens geplande onderhoudswerkzaamheden of vallen grotendeels buiten de verplichting vanwege hun uitzonderingspositie.
- Het verschilt per werkgebied van het waterschap met hoeveel omgevingsdiensten een waterschap te maken heeft. Dit heeft invloed op de ervaringen van de waterschappen met het toezicht en de handhaving op de verplichtingen, omdat de aanpak per omgevingsdienst verschilt. Sommige omgevingsdiensten zijn heel controlerend en focussen op kleine details. Hierdoor ervaren sommige waterschappen onvoldoende begrip vanuit de omgevingsdiensten voor de overige maatregelen die ze treffen op het gebied van energiebesparing. Andere waterschappen hebben nog geen ervaringen met toezicht en handhaving door een omgevingsdienst door gebrek aan capaciteit bij de omgevingsdiensten voor het uitvoeren van controles.

Conclusie

Doordat de impact van het invoeren van de verplichte maatregelen op de energiebesparing als minimaal wordt gezien en de administratieve lasten worden ervaren als hoog, concluderen wij dat op dit moment de lasten niet op wegen tegen de baten van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. De administratieve lasten en kosten die gepaard gaan met de verplichtingen zijn hoog, terwijl het niet duidelijk is wat de meerwaarde is van de verplichtingen en de kaders niet voldoende aansluiten bij de uitvoeringspraktijk van de waterschappen. Ook in het landelijke DoeMee-onderzoek 2024 naar het toezicht en de handhaving op deze verplichtingen door gemeenten en omgevingsdiensten werd geconstateerd dat de resultaten die bereikt worden met de verplichtingen onduidelijk is, doordat het zicht op het besparingspotentieel slecht is. Daardoor zal verantwoording van de ingezette middelen moeilijk zijn. Toch is het vanwege het hoge energieverbruik van de waterschappen, zeer belangrijk om als waterschappen energie te besparen. Door de kaders van de verplichtingen beter te laten aansluiten op de uitvoeringspraktijk van de waterschappen kan de meerwaarde van de energiebesparingsplicht en informatieplicht vergroot worden.

Aanbevelingen

Uit dit onderzoek kwamen enkele aanbevelingen naar voren:

- Ga als vereniging van rekenkamers in gesprek met de Unie van Waterschappen en Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO) en het Rijk over mogelijke verbeterpunten om de kaders van de verplichtingen beter te laten aansluiten op de uitvoeringspraktijk van de waterschappen. Denk hierbij aan afspraken over rapportage met betrekking tot activiteit gebonden maatregelen, aanpassingen/aanvullingen op de Erkende Maatregelenlijst of een specifieke aanpak voor de waterschappen, zoals de multisiteaanpak of integrale aanpak.
- Dring er bij RVO en het Rijk ook op aan om de administratieve lasten te verlagen. Denk hierbij aan het verbeteren van de toepasbaarheid en werkbaarheid van de RVO formats en de waterschappen meer tijd geven om aan de rapportageverplichtingen te voldoen. Ook kan de mogelijkheid onderzocht worden om het moment waarop bedrijven en instellingen moeten voldoen aan de informatieplicht energiebesparing te verspreiden over de tijd. Op dit moment moeten alle bedrijven en instellingen op hetzelfde moment voldoen aan de

informatieplicht energiebesparing, waardoor ook de capaciteit bij de omgevingsdiensten beperkt is om de rapportages te verwerken.

- Vraag als algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur om in gesprek te gaan met andere waterschappen om kennis uit te wisselen en van elkaar te leren. Stel op basis daarvan een lijst met winstkansen op om energie te besparen. Door inzicht te krijgen in het grote energieverbruik en winstkansen in kaart te brengen kunnen waterschappen energie besparen en daarmee voldoen aan de doelstelling om energieneutraal en klimaatneutraal te zijn in 2030.
- Onderzoek als dagelijks bestuur ook mogelijkheden om energiebesparende maatregelen, eventueel als waterschappen gezamenlijk, te treffen in combinatie met groot onderhoud of vervanging van onderdelen. Bij alle waterschappen ligt de komende tijd een grote opgave om rioolwaterzuiveringen te vervangen. Dit biedt kansen om daarbij ook energiebesparende maatregelen te treffen.

Handelingsperspectief

Het handelingsperspectief voor de waterschappen is beschikbaar via de factsheets, die in het kader van dit onderzoek voor elke waterschap specifiek zijn opgesteld. In de factsheets staat beschreven hoe elk waterschap individueel de verplichtingen ervaart. De factsheets bieden hierdoor handvaten om op decentraal niveau de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de verplichtingen voor de waterschappen te verbeteren als hier aanleiding toe is. Ook geeft de benchmark inzicht in hoe de resultaten van het betreffende waterschap zich tot de andere waterschappen verhoudt. De deelnemende rekenkamers besluiten zelf of ze wel of geen gebruik van de gegevens uit de factsheet maken. Sommige rekenkamers zullen op basis daarvan nog aanvullend onderzoek doen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het DoeMee-onderzoek 2024 deden in totaal 109 rekenkamers onderzoek naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing, op initiatief en onder begeleiding van de Vereniging van Rekenkamers (VRR). Dit onderzoek was gericht op de uitvoering van toezicht en handhaving door omgevingsdiensten, gemeenten en provincies.

Waterschappen waren geen onderdeel in dit onderzoek omdat zij geen toezichts- en handhavingstaken uitvoeren, wel moeten zij aan de energiebesparingsplicht voldoen. Omdat inzicht in de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing op niveau van de waterschappen toch gewenst is, heeft Ecorys een aanvullend onderzoek uitgevoerd.

In het kader van dit onderzoek zijn 12 van de in totaal 21 waterschappen bevraagd (zie Bijlage 2 voor een overzicht). De uitkomsten van dit DoeMee-onderzoek bieden inzicht in de voortgang en de eventuele knelpunten van deze plichten voor de waterschappen. Ook biedt het onderzoek inzicht in de wijze waarop toezicht en handhaving voor de plichten wordt ervaren door de waterschappen.

Om de uitkomsten van het onderzoek goed te kunnen duiden, is inzicht in de werking en organisatie van de energiebesparingsplicht, de informatieplicht energiebesparing en de label C verplichting nodig. In de onderstaande grijze tekstbox worden deze begrippen toegelicht.

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 vier 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.

Label C verplichting

Vanaf 1 juli 2023 geldt de verplichting dat kantoorgebouwen minimaal energielabel C moeten hebben. Dit betekent een energielabel met een primair fossiel energiegebruik van maximaal 225 kWh per m² per jaar. De verplichting geldt niet voor monumentale panden, gebouwen met een gebruiksoppervlak van minder dan 100 m², en gebouwen die binnen twee jaar worden gesloopt, getransformeerd of onteigend. Voldoet een gebouw niet aan de eisen, dan mag het niet meer als kantoor gebruikt worden.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich specifiek op waterschappen en hun ervaring met energiegebruik, energiebesparing en de energiebesparingsplicht.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Wat is het beleid van het waterschap op het gebied van energiebesparing? Wat zijn de doelen?
2. Hoeveel energie gebruikte het waterschap in de afgelopen 5 jaren en waarvoor werd deze energie gebruikt?
3. Hoeveel CO₂ werd door dit energiegebruik uitgestoten?
4. Wat is de doelstelling van het waterschap op het gebied van de inzet van alternatieve energiebronnen (zoals de inzet van zon, biogas, wind)?
5. Hoe geeft het waterschap invulling aan de energiebesparingsplicht, de informatieplicht, label C verplichting voor kantoorgebouwen en de EU Richtlijn energie-efficiëntie (verder: plichten)?
6. Voldoet deze invulling aan de wet- en regelgeving?
7. Tot welke resultaten of effecten heeft de invulling geleid?
8. Hoe ervaren de waterschappen het toezicht op de plichten door de RVO, omgevingsdiensten, gemeenten en/of provincies?
9. Hoe ervaren de waterschappen de administratieve lasten m.b.t. de plichten?
10. Hoe is het algemeen bestuur op de hoogte gehouden van de resultaten?

1.3 Methode

Voor het onderzoek heeft Ecorys de ambtelijke organisatie van de twaalf deelnemende waterschappen gevraagd een data-uitvraag in te vullen. In de data-uitvraag werden de waterschappen gevraagd naar hun ervaringen met de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing en het toezicht en de handhaving van deze plichten door omgevingsdiensten, gemeenten en provincies. Aanvullend hebben we ook gevraagd om relevante documentatie die bijvoorbeeld inzicht konden geven in de doelen en het beleid van het waterschap op het gebied van energiebesparing.

De ingevulde data-uitvraag en aangeleverde documentatie vormden de basis voor verdiepende interviews. Deze interviews dienden als controlegesprekken om de belangrijkste gevonden uitkomsten te verifiëren en werden gebruikt om, waar nodig, de onderzoeksresultaten verder uit te diepen. De resultaten uit de data-uitvraag en het interview werden vervolgens verwerkt in factsheets. De waterschappen kregen de gelegenheid om een technische reactie te geven op de opgestelde factsheets.

1.4 Relevant landelijk onderzoek

Eerder onderzoek vormt de basis voor dit onderzoek. Hieronder worden deze onderzoeken en hun belangrijkste bevindingen kort toegelicht.

DoeMee-onderzoek naar het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing (2024)

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 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. De toegekende middelen vanuit het Rijk en de aanvullende subsidies vanuit een aantal provincies hebben echter tot nu toe altijd een tijdelijk karakter gekend..
- 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.
- Er kan veel energie verloren gaan in de papieren werkelijkheid van de informatieplicht: het voldoen aan de informatieplicht betekent niet dat er ook daadwerkelijk energiebesparende maatregelen worden genomen.
- Informatie over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing ontbreekt in veel gevallen.

Onderzoek Algemene Rekenkamer: Energiebesparingsplicht 2008-2023

De Algemene Rekenkamer heeft, 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 onderzocht. 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.
- 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.
- 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.

1.5 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) staat de beleidscontext beschreven en gaan we nader in op de relevantie van de verplichtingen voor de waterschappen. In [hoofdstuk 3](#) worden de resultaten van de data-uitvragen en verdiepende interviews beschreven. Het rapport sluit af met [hoofdstuk 4](#), waarin antwoord op de onderzoeksvragen wordt gegeven. In [bijlage 1](#) is een begrippenlijst opgenomen en in [bijlage 2](#) staat een overzicht van de deelnemende waterschappen.

2 Beleidscontext

2.1 Inleiding

In onderstaand hoofdstuk worden de beleidscontext rondom de energiebesparingsplicht, informatieplicht energiebesparing en label C verplichting voor kantoorgebouwen beschreven. Deze verplichtingen maakten onderdeel uit van de Wet milieubeheer en zijn per 1 januari 2024 in de Omgevingswet opgenomen.¹ De focus ligt hierbij op de relevantie van de verplichtingen voor de waterschappen. Een uitgebreidere toelichting op de verplichtingen en de rollen en taakverdeling is te vinden in het DoeMee-onderzoek 2024 naar het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht en de 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 gebruiken², zijn sinds 2008 verplicht energiebesparende maatregelen te nemen (de energiebesparingsplicht). Het gaat hierbij specifiek om investeringen die bedrijven binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. Per 1 juli 2023 voeren de omgevingsdiensten het toezicht uit in opdracht van het bevoegd gezag (gemeenten en provincies).³

Waterschappen vallen onder deze wettelijke verplichting, omdat waterschappen een hoog energieverbruik hebben vanwege hun rioolwaterzuiveringsinstallaties en gemalen. Daarnaast beheren waterschappen kantoren, onderhoudsbedrijven en installaties. Waterschappen verschillen van de meeste andere bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, omdat ze meerdere objecten beheren.

In kader van de energiebesparingsplicht zijn waterschappen verplicht om energiebesparende maatregelen met een TVT van vijf jaar te nemen voor hun verschillende objecten. 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 TVT van 5 jaar of minder.⁴ 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).

¹ [Wet Milieubeheer](#)

² Het gemiddelde jaarlijkse verbruik van een huishouden (2022) is 2479 kWh elektriciteit en 1169 m³ gas. 50.000 kWh stroom en 25.000 m³ gas is dus gelijk aan het jaarlijks verbruik van ongeveer 20 huishoudens.

³ Gemeenten en provincies hadden de uitvoering van toezicht en handhaving van de energiebesp

⁴ [Erkende maatregelenlijsten \(EML\)](#)

Maatregelen met een langere TVT vallen doorgaans niet binnen de verplichting. Waterschappen hebben echter de mogelijkheid om deze vrijwillig toe te voegen als ze extra energiebesparingen willen bereiken. De energiebesparingsplicht sluit aan bij de bredere duurzaamheidsdoelen van waterschappen. Dit betekent dat de verplichting niet alleen een wettelijke eis is, maar ook een stimulans biedt om bij te dragen aan een duurzame watersector.

In het verleden volgden de waterschappen het MJA3-convenant, die vanuit het verband van de Unie van Waterschappen (UvW) was afgesproken met het Rijk.⁵ Vanaf 1992 zijn er tussen de overheid en verschillende sectoren afspraken gemaakt om de energie-efficiëntie te verhogen, gebundeld in een meerjarenplan. Het MJA3-convenant legde de nadruk op het invoeren van systematisch energiemanagement en stelt specifieke doelen op dit gebied. De waterschappen waren gebonden aan dit convenant en voerden energiebesparende maatregelen uit voor de convenantperiode 2005 tot en met 2020. Deelnemende organisaties richtten zich ten minste op energiebesparingsmaatregelen met een TVT van minder van vijf jaar. Daarnaast hadden de organisaties de mogelijkheid om maatregelen met een TVT van meer dan vijf jaar in hun plannen op te nemen.

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. RVO beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten. Waterschappen moeten ook voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. De informatieplicht geldt niet voor alle locaties van een waterschap; alleen voor objecten waar het energieverbruik boven de drempel ligt van 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas per jaar. De waterschappen moeten rapporteren per locatie die onderhevig is aan de informatieplicht.

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. Als er andere maatregelen worden overwogen, bijvoorbeeld met een langere TVT (van tien of vijftien jaar), vallen deze niet standaard onder de rapportageverplichting, maar kunnen waterschappen ze vrijwillig opnemen. 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, 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.⁶ Indien bedrijven/instellingen voldoen aan de informatieplicht (informatie aanleveren),

⁵ [Unie van Waterschappen | MJA3 MJA3/MEE Meerjarenafspraken energie-efficiëntie](#)

⁶ [Toelichting rubriceringscode informatieplicht](#)

betekent dit niet dat zij ook automatisch voldoen aan de energie-besparingsplicht (het treffen van energiebesparende maatregelen).

Onderzoeksplicht

Naast de informatieplicht hebben locaties van bedrijfstakken waarvoor onder de Omgevingswet het Rijk de milieuregels bepaalt, of met een jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent), een onderzoeksplicht energiebesparing sinds 1 juli 2023. Dit betekent dat de onderzoeksplicht van toepassing is op de objecten van waterschappen met een dergelijk hoog energieverbruik. De onderzoeksplicht is alleen voor activiteit-gebonden maatregelen en geldt niet voor gebouw-gebonden maatregelen. Deze verplichting valt buiten dit onderzoek/de onderzoeksperiode, maar draagt wel bij aan de toename aan taken voor waterschappen, gemeenten en omgevingsdiensten. 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 digitale loket van RVO over worden gerapporteerd.

2.4 Label C verplichting

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 m² per jaar. Voldoet het gebouw niet aan de eisen, dan mag het niet meer als kantoor gebruikt worden.

De label C verplichting voor kantoorgebouwen is relevant voor de kantoren die waterschappen in beheer hebben. Vanaf 1 januari 2023 mogen kantoorgebouwen groter dan 100 m² alleen worden gebruikt als ze minimaal energielabel C hebben. Dit geldt ook voor kantoren van waterschappen, tenzij het gebouw onder een van de uitzonderingen valt. De verplichting geldt niet voor monumentale panden, gebouwen met een gebruiksoppervlak van minder dan 100 m², en gebouwen die binnen twee jaar worden gesloopt, getransformeerd of onteigend.

In kader van de label C verplichting nemen waterschappen maatregelen, zoals verbeterde isolatie, efficiëntere verlichting, of duurzame verwarmingssystemen. De label C verplichting sluit bovendien aan bij de bredere duurzaamheidsdoelen van waterschappen. Het biedt een kans om kantoorgebouwen verder te verduurzamen en op langere termijn kosten te besparen.

3 Resultaten

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten. Via een data-uitvraag en interviews hebben de waterschappen informatie verstrekt over diverse onderwerpen. De uitkomsten worden per onderwerp toegelicht.

3.1 Beleid op het gebied van energiebesparing

Tien van de twaalf waterschappen hebben op dit moment beleid op het gebied van energiebesparing. Twee waterschappen geven aan op dit moment geen specifiek beleid te hebben op energiebesparing. Tot 2020 hebben alle waterschappen het MJA3 convenant gevolgd, waarin kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor de invoering van systematische energiezorg (energiemanagement) zijn opgenomen. Ook ging het convenant in op het verbeteren van processen, ketenefficiëntie en duurzame energie. De waterschappen waren gebonden aan dit convenant en voerden in dit kader energiebesparende maatregelen uit voor de convenantperiode 2005 tot en met 2020.

Het huidige beleid van de waterschappen op het gebied van energiebesparing is gericht op doelstellingen zoals energieneutraliteit, klimaatneutraliteit en circulariteit. Het beleid is doorgaans vastgelegd in beleidsdocumenten, zoals een strategisch plan of programma. Het merendeel van de waterschappen heeft als doel om in 2025 energieneutraal te zijn en in 2030 klimaatneutraal. Deze doelstellingen zijn ook opgenomen in de Strategische Visie van de Unie van Waterschappen (2025). Deze waterschappen geven aan de doelstellingen te willen bereiken door middel van optimalisatie, zoals het verbeteren van bestaande installaties, en innovatie aan de hand van nieuwe technologieën, zoals de inkoop van groene stroom (zie paragraaf 3.2).

Ondanks dat een aantal waterschappen goed op weg is om deze doelstellingen te halen, geven drie waterschappen aan te maken te hebben verschillende uitdagingen, waardoor de beleidsdoelen lastiger te bereiken zijn dan aanvankelijk gedacht. Bestuurlijke aandacht en capaciteit is beperkt. Ook vormen praktische problemen, zoals netcongestie, een belemmering voor de uitvoering van het beleid. Door netcongestie vertragen projecten, zoals de aanleg van zonneparken bij zuiveringen. Dit betekent dat sommige waterschappen het doel om energieneutraal te zijn niet in 2025 verwachten te halen, maar in 2030.

3.2 Inzet alternatieve energiebronnen

Negen van de twaalf waterschappen hebben beleid voor de inzet van alternatieve energiebronnen, zoals de inzet van zon, biogas, wind en in sommige gevallen zelfs aquathermie. De mate waarin er wordt ingezet op het verminderen van (fossiel) energieverbruik en het stimuleren van duurzame opwek verschilt per waterschap.

Voor de inzet van alternatieve energiebronnen, wordt ingezet op twee verschillende lijnen. Ten eerste, het zelf opwekken van energie door bijvoorbeeld eigen zonne- of windparken aan te leggen. Hiervoor wordt per locatie van een waterschap gekeken naar de mogelijkheden voor eigen opwek. Dit wordt gedaan aan de hand van de beschikbare ruimte van de locatie en de kosten en baten van de verschillende alternatieve energiebronnen. Ten tweede, het afnemen van groene stroom. De waterschappen nemen groene stroom zoals wind af van aanbieders van Nederlandse bodem.

Samenwerking met andere partijen

Tien van de twaalf waterschappen werken samen met andere waterschappen, gemeenten of commerciële partijen op het gebied van energiebesparing of de inzet van alternatieve energiebronnen. De samenwerking richt zich op een breed scala van activiteiten, variërend van informele kennisdeling tot grootschalige gezamenlijke projecten. De samenwerkingen worden visueel weergegeven in Figuur 3.1 en zijn in te delen in de onderstaande categorieën:

- **Levering van brandstof:** Enkele waterschappen, bijvoorbeeld Aa en Maas, leveren biogas aan externe partijen, zoals afvalstoffendiensten en commerciële partijen, voor gebruik in transport of industriële processen.
- **Samenwerkingsverbanden:** Acht waterschappen geven aan deel te nemen aan samenwerkingsverbanden binnen provincies, regio's (e.g. binnen de RES-regio's) en/of de UvW. Deze samenwerkingen richten zich op kennisdeling, gezamenlijke energie-inkoop en projectontwikkeling.
- **Lokale en regionale projecten:** Acht waterschappen geven ook aan samen te werken met gemeenten aan projecten zoals warmtenetten, aquathermie, en zonne-energie. Innovatieve projecten zoals energyhubs, solar parkings, en integrale netbeheeroplossingen worden in verschillende regio's ontwikkeld.
- **Verduurzaming van de energievoorziening:** Er wordt geïnvesteerd in duurzame energiebronnen zoals wind- en zonneparken. Twee waterschappen hebben contracten met energiebedrijven die verplichten tot duurzame energieopwekking. Elektriciteitsinkoop gebeurt bijvoorbeeld met garanties van oorsprong.
- **Kennisdeling en innovatie:** Kennisuitwisseling via de UvW, landelijke werkgroepen en themadagen, over thema's zoals aquathermie, groengas, waterstof, en energiebesparing.

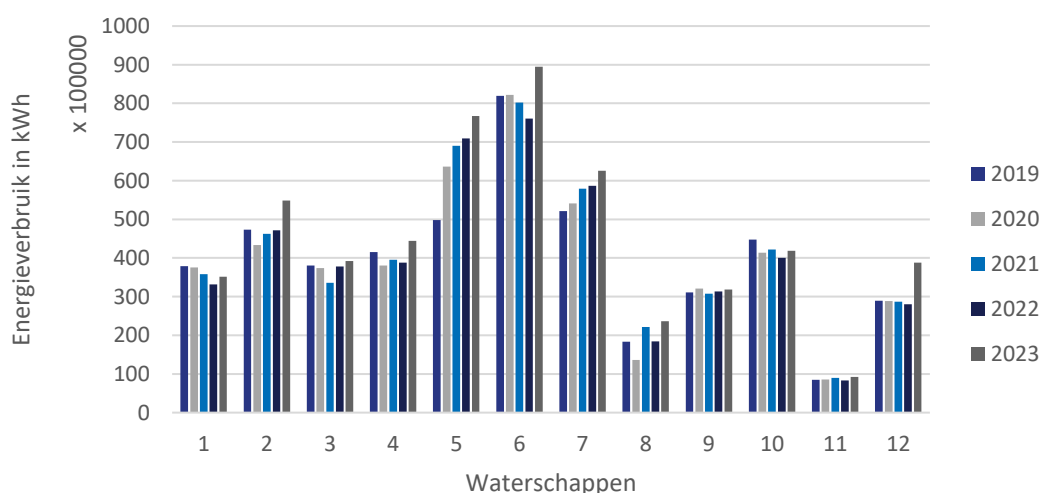
Figuur 3.1 Samenwerking tussen de waterschappen en andere partijen



3.3 Energiegebruik en emissies

Om inzicht te geven in het energiegebruik en de emissies van waterschappen voor de periode 2019 tot en met 2023, hebben we de Klimaatmonitor gebruikt. Deze vormt de basis voor de grafieken die in deze paragraaf zijn weergegeven. De Klimaatmonitor verschijnt jaarlijks in opdracht van de Unie van Waterschappen en de Nederlandse Waterschapsbank. Alle waterschappen worden jaarlijks gevraagd om hiervoor gegevens aan te leveren. De Klimaatmonitor is openbaar beschikbaar.

Figuur 3.2 Energiegebruik in kWh per waterschap (geanonimiseerd) voor de periode 2019 t/m 2023. Bron: Klimaatmonitor.⁷



Het energiegebruik in kWh in de periode 2019 tot en met 2023 wordt per waterschap (geanonimiseerd) weergegeven in Figuur 3.2. Er zijn een aantal trends zichtbaar. Bij diverse waterschappen fluctueren de energiegebruikswaarden sterk over de jaren. Dit kan te maken hebben met externe factoren zoals weersomstandigheden, operationele wijzigingen of nieuwe projecten (zoals energie-intensieve installaties). De verwachting is dat deze fluctuaties in de toekomst verder zullen toenemen door veranderingen in het klimaat. De hoogte van het energiegebruik verschilt per waterschap, afhankelijk van het werkgebied en/of het aantal zuiveringsinstallaties. Bij negen van de twaalf onderzochte waterschappen is een toename in energiegebruik te zien in 2023 ten opzichte van eerdere jaren. In 2023 zorgden de uitzonderlijk hoge neerslaghoeveelheden voor een flinke stijging in het energiegebruik van de gemalen en waterzuiveringsinstallaties van de waterschappen.⁸ Ook kan de stijging in het energiegebruik een gevolg zijn van het elektrificeren van het wagenpark van een waterschap; hierdoor stijgt het energiegebruik, maar daalt ook het gebruik van fossiele brandstoffen.

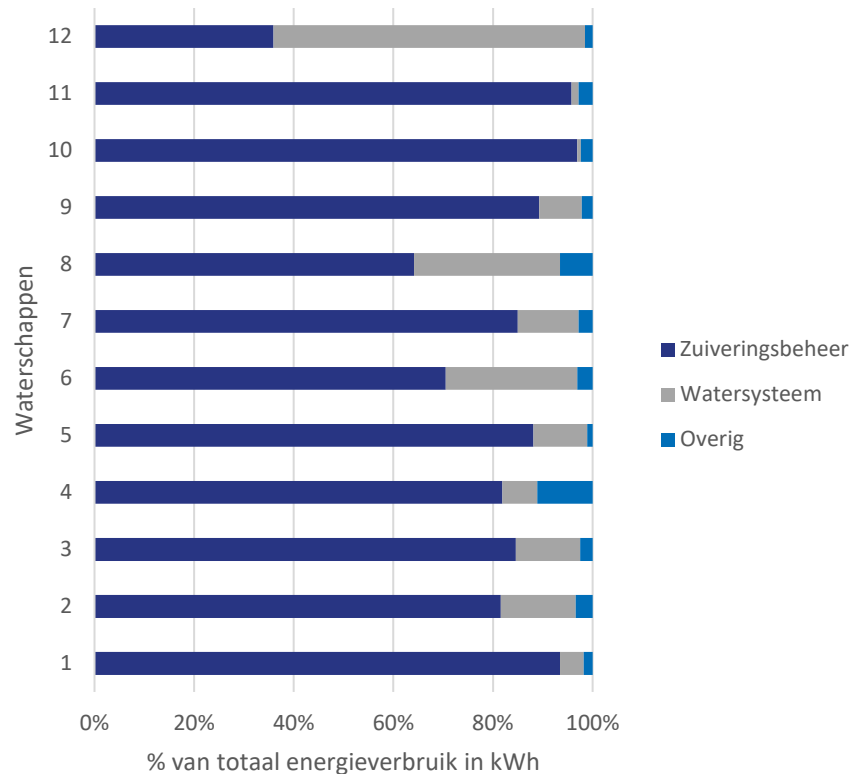
Het energiegebruik in kWh kan gecategoriseerd worden binnen de volgende bedrijfs-onderdelen: zuiveringsbeheer (RWZI's en andere waterzuiverings-processen), watersysteembeheer (zoals gemalen en waterregulering) en overige posten (huisvesting, mobiliteit, transport en onderhoud). De navolgende figuren tonen het energiegebruik in deze categorieën

⁷ Voor waterschap 11 een afwijkende bron gebruikt. De cijfers over het energiegebruik zijn door het waterschap zelf aangeleverd en geaccordeerd. Deze cijfers wijken mogelijk af van de klimaatmonitor.

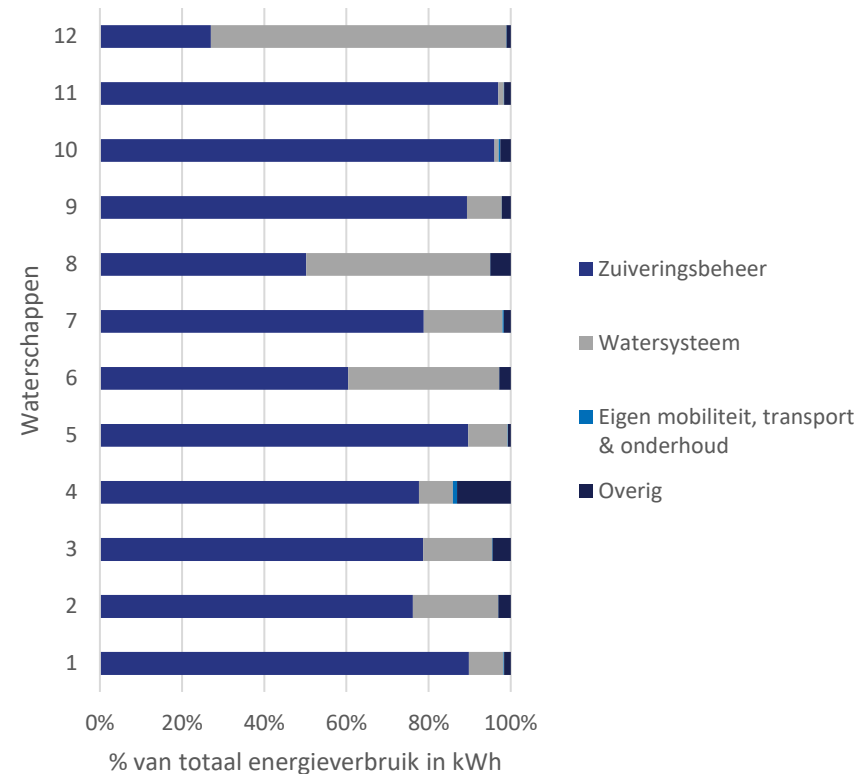
⁸ Klimaatmonitor Waterschappen, verslagjaar 2023.

voor de deelnemende waterschappen voor de jaren 2019 en 2023, om de ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode te schetsen.

Figuur 3.3 Energiegebruik in categorieën per waterschap (geanonimiseerd) in 2019



Figuur 3.4 Energiegebruik in categorieën per waterschap (geanonimiseerd) in 2023



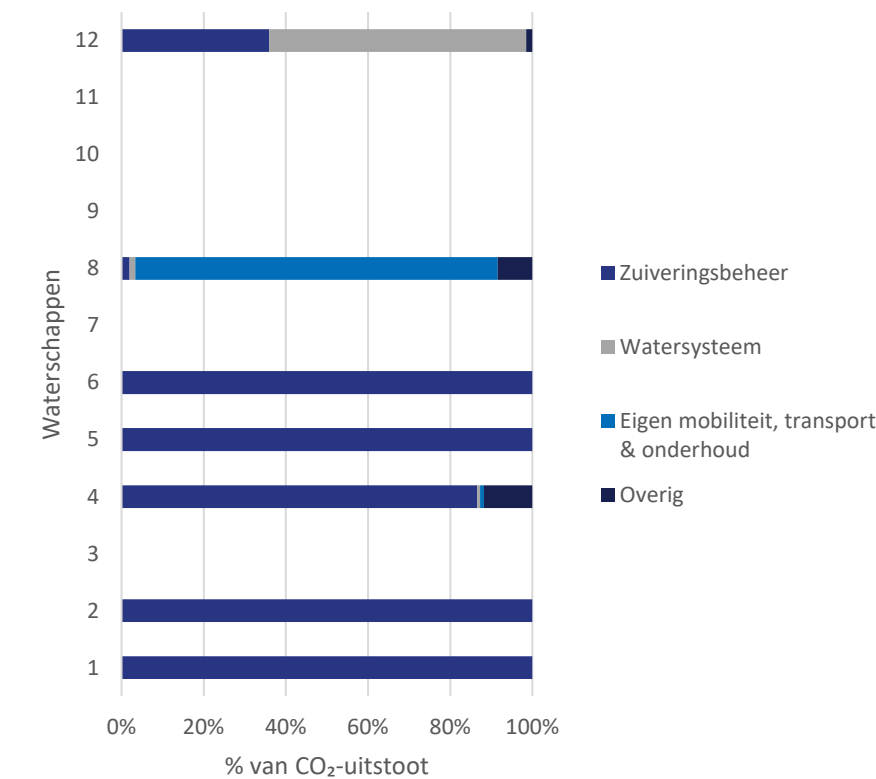
Zoals te zien is in de figuren, blijven de verhoudingen van de categorieën binnen het totale energiegebruik per waterschap grotendeels stabiel tussen 2019 en 2023. Wel zijn er verschillen tussen de waterschappen in hoe het energiegebruik over de categorieën is verdeeld. Ook is zichtbaar dat zuiveringsbeheer veruit de grootste energiegebruiker bij de waterschappen, goed voor 80% tot 90% van het totale energiegebruik.⁹ Het energiegebruik voor zuiveringsbeheer blijft in de meeste gevallen relatief stabiel, met lichte fluctuaties per jaar. In veel gevallen zien we een lichte toename vanaf 2022 tot 2023. Het energiegebruik van watersystemen varieert sterk per jaar. Vooral in 2022 en 2023 zien we flinke stijgingen. Dit kan te maken hebben met extreme weersomstandigheden, zoals droogte of wateroverlast.¹⁰ De overige

⁹ In de benchmark is inzichtelijk hoe hoog het energieverbruik per waterschap is op alle drie de onderdelen. In dit rapport wordt alleen het aandeel van de verschillende onderdelen aan het totale energiegebruik per waterschappen weergegeven.

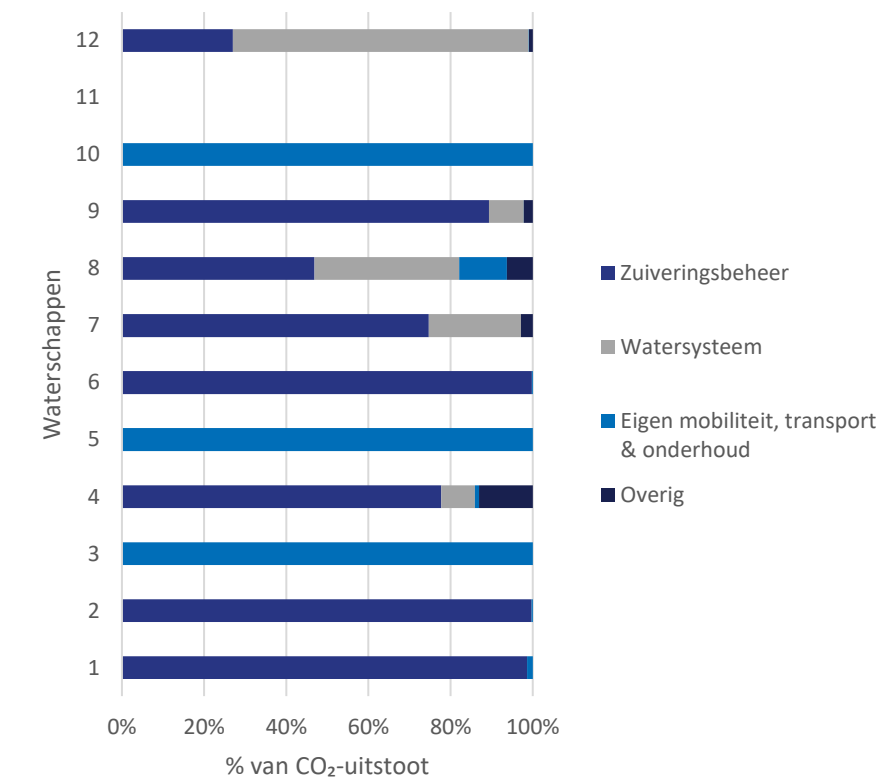
¹⁰ Klimaatmonitor Waterschappen, verslagjaar 2022 & 2023.

posten (huisvesting, mobiliteit, transport en onderhoud) verbruiken beduidend minder energie dan zuiveringsbeheer en watersystemen. Er is dan ook nauwelijks sprake van veranderingen in het energiegebruik van deze overige posten.

Figuur 3.5 CO₂-uitstoot per waterschap (geanonimiseerd) in 2019



Figuur 3.6 CO₂-uitstoot per waterschap (geanonimiseerd) in 2023



Daarnaast is gekeken naar de CO₂-emissies van de waterschappen voor de jaren 2019 en 2023.¹¹ De waterschappen zonder gegevens in de figuren hebben een CO₂-uitstoot van 0. De CO₂-uitstoot fluctueert sterk, vooral in de categorie Zuiveringsbeheer en Watersysteem. Grote verschillen tussen waterschappen wijzen mogelijk op variaties in gebruikte emissiefactoren en energiemix. Ook kunnen de verschillen verklaart worden door een wijziging in de berekeningswijze van de uitstoot van broeikasgassen. Sinds 2021 telt de uitstoot van methaan en lachgas uit zuiveringsbeheer mee in scope 1, wat de sterke stijging in dat jaar verklaart. In 2023 daalde de totale klimaatvoetafdruk van de waterschappen met 12,2% ten opzichte van 2022. Een aantal waterschappen heeft aangegeven 100% groene stroom in te kopen, wat leidt tot een forse daling van de CO₂-uitstoot. Hierdoor neemt de CO₂-uitstoot op papier af, maar wordt dezelfde hoeveelheid energie verbruikt. De overige categorie eigen mobiliteit, transport en onderhoud genereert aanzienlijk minder CO₂ dan zuiveringsbeheer en watersystemen.

3.4 Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing

In deze sectie worden de ervaringen van de waterschappen met betrekking tot de energiebesparingsplicht uiteengezet.

3.4.1 Invulling

Alle twaalf bevraagde waterschappen hebben invulling gegeven aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing conform de verplichtingen. Ook hebben de waterschappen waarop dat van toepassing was invulling gegeven aan de onderzoeksplicht. Voor zowel de onderzoeksplicht als de informatieplicht hebben de waterschappen een aantal objecten moeten doorlichten.

Vier waterschappen geeft aan dat hun inzet op het gebied van energiebesparing veel breder is dan de verplichtingen. Tot 2020 hebben de waterschappen het MJA3-convenant gevolgd. Aan de hand van dit convenant hebben de waterschappen verscheidene energiebesparende maatregelen doorgevoerd en een Energie-Efficiency Plan opgesteld. Tijdens het MJA3-convenant hoefden de waterschappen niet per asset te rapporteren, maar voor de organisatie al geheel (een zogeheten multisiteplan). Ten tijde van het convenant waren de waterschappen vrijgesteld van de verplichtingen. De MJA3-aanpak wordt door de meeste waterschappen gezien als succesvol, waarbij twee waterschappen aangeven dat deze aanpak tot goede resultaten heeft geleid in de vorm succesvol afgesloten energiebesparende projecten. Na afloop van het MJA3-convenant in 2020 heeft de Unie van Waterschappen geprobeerd om nieuwe, vergelijkbare afspraken te maken met de Rijksoverheid, maar deze gesprekken zijn vastgelopen het Rijk geen onderscheid wilde maken tussen de waterschappen en andere bedrijven en instellingen. Omdat er geen nieuwe afspraken zijn gemaakt die vergelijkbaar zijn met het MJA3-convenant, moeten de waterschappen zich houden aan de plichten¹².

De invoering van de verplichtingen voor de waterschappen heeft de ambities op het gebied van energiebesparing van de waterschappen niet of nauwelijks veranderd. De waterschappen waren via het MJA3-convenant al bezig met het doorvoeren van energiebesparende maatregelen. Tegelijkertijd erkennen de waterschappen dat het voldoen aan de wettelijke

¹¹ In de benchmark is inzichtelijk hoe hoog de CO₂-emissies per waterschap zijn op alle drie de onderdelen. In dit rapport wordt alleen het aandeel van de verschillende onderdelen aan de totale CO₂-uitstoot per waterschap weergegeven.

¹² Dit zijn de energiebesparingsplicht, informatieplicht energiebesparing en label C verplichting voor kantoorgebouwen.

verplichtingen belangrijk is. De verplichtingen helpen immers met het onder de aandacht brengen van energiebesparing en het doorvoeren van energiebesparende maatregelen. De waterschappen hebben hierbij als overheidsorgaan een voorbeeldfunctie te vervullen voor andere (private) bedrijven en instellingen. Bovendien kan de plicht ervoor zorgen dat energiebesparing op de politieke agenda komt te staan. De verplichtingen zorgen op deze manier voor een spreekwoordelijke stok achter de deur voor het bestuur van de waterschappen.

Ten behoeve van de informatieplicht energiebesparing en onderzoeksplicht hebben de waterschappen voor verschillende objecten maatregelen geïnventariseerd aan de hand van de maatregelenlijsten, rapportages opgesteld en dit vervolgens gemeld in het portaal van RVO. Bij de uitvoering van de informatieplicht energiebesparing zijn enkele uitdagingen geïdentificeerd:

- De communicatie rondom de invulling van de informatieplicht is destijds niet goed verlopen. Vanwege het stuklopen van de onderhandelingen over het voortzetten van een multisiteaanpak dat gehanteerd werd tijdens het MJA3-convenant, kregen de waterschappen pas heel laat te horen dat ze moesten voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Daardoor was de tijdsdruk heel hoog. Sommige waterschappen kozen ervoor om een extern bureau in te schakelen voor het doorlichten van hun objecten. Dit kwam deels door lage capaciteit bij het waterschap, de hoge tijdsdruk en doordat een extern bureau de benodigde kennis en kunde al in huis had.
- Daarnaast was er een storing bij RVO toen de lijsten ingediend dienden te worden bij RVO. Daardoor hebben een aantal omgevingsdiensten de rapportages niet ontvangen door de waterschappen.

3.4.2 Resultaten en effecten

De bevroegde waterschappen voldoen over het algemeen aan de wet- en regelgeving met de invulling van de verplichtingen. Tien waterschappen geven aan te voldoen aan de wettelijke eisen. Dit hebben deze waterschappen bereikt door het inventariseren en uitvoeren van verschillende maatregelen met een TVT van vijf jaar (conform de wetgeving). Twee waterschappen geven aan nog niet volledig aan de energiebesparingsplicht te voldoen, omdat ze uitstel hebben aangevraagd of op sommige locaties nog energiebesparende maatregelen moeten nemen. In sommige gevallen hebben de waterschappen vertraging in de uitvoering opgelopen, waardoor de resultaten en effecten nog niet merkbaar zijn. Een reden hiervoor is dat deze waterschappen er bewust voor kiezen om de maatregelen door te voeren op natuurlijke momenten, met name vanwege materiaaltechnische redenen. Ook was er sprake van lagere personele capaciteit bij sommige waterschappen. Verder wordt het ontbreken van een implementatieplan genoemd als reden. De resultaten en effecten van de maatregelen worden in de komende jaren pas zichtbaar.

Daarentegen geven vier waterschappen aan bovenwettelijk bezig te zijn. Zij blijven bepaalde elementen van het MJA3-convenant vrijwillig uitvoeren of hebben ook maatregelen met een TVT van tien of vijftien jaar doorgevoerd. Deze laatstgenoemde maatregelen vallen niet onder de maatregelenlijst van RVO, maar een aantal waterschappen heeft er bewust voor gekozen de maatregelen door te voeren vanwege het grotere besparingspotentieel.

Over het algemeen geven de waterschappen aan dat de inventarisatie in het kader van de informatieplicht energiebesparing heeft geleid tot een verbeterd inzicht in maatregelen die nog

niet zijn getroffen. Toch zien de meeste waterschappen maar een beperkte toegevoegde waarde van de verplichtingen, omdat de verplichtingen onvoldoende aansluiten bij de waterschappen. De energiebesparingsplicht en informatieplicht vragen om zeer specifieke maatregelen en aanpassingen met een TVT van minder dan vijf jaar. De resultaten en effecten van deze maatregelen worden als gering beschouwd in het totale energiegebruik van de waterschappen. Bovendien sluiten de maatregelen niet aan bij de omvangrijke en strategische duurzaamheidsinitiatieven die de waterschappen doorgaans uitvoeren.

Daarnaast zijn de resultaten en effecten afhankelijk van externe factoren. Ook kunnen de resultaten en effecten verschillen tussen waterschappen vanwege het type objecten of de geografische ligging. Een waterschap met voornamelijk zuiveringsinstallaties in bezit heeft een ander energiegebruik dan een waterschap die met name gemalen bezit. Bovendien verbruikt een waterschap dat in een hoger gelegen gebied opereert en weinig tot geen water hoeft weg te pompen doorgaans minder energie in vergelijking met een waterschap dat veel water weg moet pompen.

3.4.3 Administratieve lasten

Alle bevroegde waterschappen ervaren de administratieve lasten van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing als (onnodig) hoog. Dit had grotendeels te maken met de rapportageverplichting, die moest worden ingevuld voor alle locaties van de waterschappen. Sommige waterschappen hebben veel objecten op verschillende locaties. Vanwege de grote omvang en het detailniveau waarop gerapporteerd moest worden, was er veel capaciteit nodig om aan de verplichtingen te voldoen. Dat kwam boven op de reguliere werkzaamheden. Een belangrijk knelpunt hierbij was dat veel relevante informatie niet direct beschikbaar was in bestaande systemen en handmatig moest worden verzameld. Ook moesten de waterschappen onder hoge tijdsdruk voldoen aan de rapportageverplichting. Het merendeel van de bevroegde waterschappen vinden de administratieve lasten onevenredig hoog voor de resultaten die het oplevert. Toch geven drie waterschappen aan dat de resultaten wel opwegen tegen de baten, met name omdat het inzicht geeft in relevante energiebesparende maatregelen. Hieronder gaan we in op nog een aantal andere aspecten die de administratieve lasten hebben verhoogd.

Tool en formats van RVO

De waterschappen uiten enige ontevredenheid over de door RVO aangeleverde tool en formats, die niet aansluiten bij het brede takenpakket van waterschappen. De tool wordt ervaren als te algemeen en de formats zijn gericht op bedrijven en instellingen met slechts één locatie. Ook wordt de werkbaarheid van de formats benoemd als aandachtspunt.

Daarnaast moesten de gegevens in korte tijd aangeleverd worden volgens de waterschappen, waarbij sommige waterschappen geen uitstel konden aanvragen bij de omgevingsdienst. Dit kwam doordat de overleggen tussen de UvW, RVO en Omgevingsdienst-NL over het multisiteaanpak stukliepen. Als gevolg moesten de waterschappen voldoen aan de energiebesparingsplicht en in korte tijd de benodigde gegevens aanleveren.

De waterschappen geven aan dat het werken volgens een multisiteaanpak passender zou zijn voor waterschappen. Hierdoor zou het proces efficiënter kunnen verlopen. In een multisiteaanpak kan namelijk per objectcategorie een plan gemaakt worden, bijvoorbeeld voor alle

gemalen van een waterschap, in plaats van een apart plan voor elk object van een waterschap. Ook wordt de invoering van een integrale aanpak of collectieve energiebesparingsplicht voor de waterschappen genoemd als mogelijke opties om de verplichtingen beter te laten aansluiten op de uitvoeringspraktijk van de waterschappen.

Toename administratieve lasten richting de toekomst

Het merendeel van de waterschappen verwacht dat de administratieve lasten van de plicht zullen toenemen in de komende jaren. Als voornaamste reden wordt genoemd dat het bijhouden en volgen van energiebesparende maatregelen en verplichtingen waarschijnlijk geïntensiveerd zal worden richting de toekomst. Als voorbeeld wordt de richtlijn Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) van de Europese Unie genoemd, die bedrijven verplicht om te rapporteren over de impact van hun activiteiten op mens en milieu.¹³ Daarnaast voorzien de waterschappen dat de benodigde capaciteit voor het invullen van deze verplichtingen een uitdaging kan vormen richting de toekomst. Het invullen van de verplichting(en) vraagt namelijk de nodige capaciteit van het waterschap. Deze capaciteit kan slechts op één plek tegelijk ingezet worden. Ook wordt benoemd dat het meeste 'laaghangende fruit al is geplukt', waardoor verdere energiebesparende maatregelen treffen ingewikkelder zal zijn en meer vereist van de waterschappen. Daarentegen verwachten enkele waterschappen dat de administratieve lasten van de plicht juist zullen afnemen in de komende jaren, omdat eerdere ervaringen en input zullen bijdragen aan een efficiëntere en meer gestroomlijnde invulling van de verplichtingen in de toekomst.

3.4.4 Uitvoering van en ervaring met toezicht en handhaving

De uitvoering van toezicht en handhaving van de plicht wordt over het algemeen uitgevoerd door omgevingsdiensten. Het uitvoeren van toezicht en handhaving valt namelijk wettelijk onder de omgevingsdienst(en). Het verschilt per werkgebied van het waterschap met hoeveel omgevingsdiensten een waterschap te maken heeft. De aantallen lopen uiteen van één tot zeven. Dit heeft effect op de ervaring van de waterschappen, omdat de aanpak per omgevingsdienst verschilt. De waterschappen geven aan dat bijvoorbeeld de ene omgevingsdienst zeer strikt is, terwijl de andere omgevingsdienst een flexibele aanpak hanteert. Vooral deze strikte aanpak die vooral gericht is op details en regels wordt als onprettig ervaren door de waterschappen, omdat de waterschappen al breed inzetten op energiebesparing (zie paragraaf 3.1 en 3.4.1). Ook de capaciteit die bij omgevingsdiensten aanwezig is en de financiële middelen die ze tot beschikking hebben om controles uit te voeren verschilt, waardoor bij sommige waterschappen al meerdere controles zijn uitgevoerd en andere waterschappen nog niet gecontroleerd zijn of iets hebben gehoord van hun omgevingsdienst.

Naast de omgevingsdiensten, speelt RVO een rol bij toezicht en handhaving. De energiebesparingsplicht is immers een landelijke plicht. RVO bepaalt de maatregelenlijst en stelt de format op die de waterschappen moeten invullen. Vervolgens wordt hier regionaal door de omgevingsdienst toezicht op gehouden. Kortom alle waterschappen hebben te maken met dezelfde landelijk vastgestelde kaders. Sommige waterschappen ervaren deze kaders als te algemeen en vragen de aandacht voor regionale nuances. Deze nuances kunnen bijvoorbeeld worden toegespitst op het type objecten dat een waterschap beheert of de geografische ligging van het werkgebied.

¹³ [MVO Nederland | Wat is de CSRD-richtlijn en hoe ga je ermee aan de slag?](#)

3.5 Label C verplichting voor kantoorgebouwen

In deze sectie worden de ervaringen van de waterschappen met betrekking tot de label C verplichting voor kantoorgebouwen toegelicht.

3.5.1 *Invulling*

Bijna alle kantoorgebouwen van de waterschappen voldoen aan de verplichting voor energielabel C. Uitzonderingen zijn onbemande gebouwen, panden waar grootschalig onderhoud gepland staat, of huurpanden waarvoor nog niet zeker is of ze gekocht zullen worden. Het renoveren van de kantoorgebouwen naar een hoger energielabel is vaak gekoppeld aan gepland onderhoud, waardoor alle waterschappen verwachten op korte termijn te kunnen voldoen aan de Label C verplichting. Sommige waterschappen lopen echter al vooruit op de verplichtingen en beschikken over kantoorgebouwen met energielabel A of hoger.

3.5.2 *Resultaten en effecten*

De resultaten zijn duidelijk zichtbaar, aangezien bijna alle gebouwen het energielabel C of hoger hebben behaald. Gebouwen die nog niet voldoen aan label C worden meegenomen tijdens geplande onderhoudswerkzaamheden of vallen grotendeels buiten de verplichting vanwege hun uitzonderingspositie.

3.5.3 *Administratieve lasten*

De waterschappen ervaren weinig tot geen administratieve last door deze verplichting, aangezien het behalen van het energielabel vaak was geïntegreerd in het reguliere onderhoudsproces. Veel waterschappen voldoen al aan de eis, en het aanvragen van energielabels nam bovendien weinig tijd in beslag. Voor waterschappen die nog niet aan de label C verplichting voldeden, was deze verplichting minder belastend dan de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Dit kwam vooral vanwege het beperkte aantal locaties.

3.5.4 *Uitvoering van en ervaring met toezicht en handhaving*

De uitvoering van toezicht en handhaving bij de label C-verplichting is anders ingericht dan voor de andere verplichtingen. Terwijl bij de energiebesparings- en informatieplicht omgevingsdiensten toezicht en handhaving uitvoeren, kunnen zowel gemeenten als omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving van de label C-verplichting. Dit beïnvloedt de ervaring van de waterschappen. Het merendeel van de waterschappen heeft geen toezicht ervaren, omdat zij al voldeden aan de verplichting. De waterschappen die wel te maken kregen met toezicht, hebben hier uiteenlopende ervaringen mee. Zo werd toezicht vanuit een omgevingsdienst door een waterschap als streng en detailgericht ervaren, terwijl een ander waterschap juist positief terugkeek op toezicht door de gemeente.

3.6 Informatievoorziening richting algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van waterschappen wordt voornamelijk via de Planning en Control (P&C) cyclus en bestuursrapportages geïnformeerd over de voortgang van wettelijke verplichtingen. Jaarlijkse directiebeoordelingen vormen een belangrijke bron van informatie, waarvan de resultaten via de directie en het dagelijks bestuur bij het algemeen bestuur terechtkomen.

In de praktijk blijkt dat het algemeen bestuur slechts zelden expliciete vragen stelt over de wettelijke verplichtingen. De aandacht van het bestuur richt zich vaker op bredere thema's zoals emissieneutraliteit, circulaire economie of uitdagingen zoals netcongestie. De politieke kleur van het bestuur speelt hier een belangrijke rol in. Daarbij moet wel benoemd worden dat het voldoen van de wettelijke verplichtingen wel prioriteit heeft voor het bestuur. De wettelijke verplichtingen krijgen expliciete aandacht wanneer bijvoorbeeld een externe controle plaatsvindt of risico's van niet-naleving worden gesignaleerd.

De waterschappen hechten waarde aan het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De verplichtingen worden vaak gezien als een basisrandvoorwaarde en een middel om bredere doelen op het gebied van duurzaamheid en klimaat te realiseren. Hierdoor worden ze indirect gebruikt om het bestuur te informeren en prioriteiten binnen beleid verder te onderbouwen. Daarbij is het belangrijk om te benoemen dat de kaders van de plichten onvoldoende aansluiten op de waterschappen. Hierdoor staan andere onderwerpen zoals energieneutraliteit hoger op de agenda's van de waterschappen en is de informatievoorziening richting het algemeen bestuur over de plichten vaak minimaal ingericht door de waterschappen.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

Dit onderzoek bouwt voort op het DoeMee-onderzoek uit 2024 en richt zich op de voortgang en uitdagingen bij de naleving van de energiebesparingsplicht, informatieplicht energiebesparing en de label C verplichting voor kantoorbouwen door waterschappen. In tegenstelling tot gemeenten en omgevingsdiensten hebben waterschappen geen toezichts- en handhavingstaken, maar zij moeten wel aan deze verplichtingen voldoen. Dit levert waardevolle aanvullende inzichten op. Het onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het beleid van de waterschappen op het gebied van energiebesparing? Wat zijn de doelen?

Vrijwel alle waterschappen hebben beleid rondom energiebesparing, hoewel twee van de twaalf deelnemende waterschappen momenteel geen specifiek beleid hanteren. Gedurende de afgelopen jaren hebben alle waterschappen zich gehouden aan het MJA3-convenant, waarin zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen voor systematische energiezorg zijn vastgelegd. Het huidige beleid richt zich op ambitieuze doelstellingen, zoals energieneutraliteit in 2025 en klimaatneutraliteit in 2030, en is verankerd in beleidsdocumenten zoals strategische plannen. De waterschappen ondervinden verschillende uitdagingen bij de uitvoering van hun beleid. Beperkingen in bestuurlijke aandacht en capaciteit, alsook praktische problemen zoals netcongestie, bemoeilijken de realisatie van het beleid.

2. Hoeveel energie gebruikten de waterschappen in de afgelopen 5 jaren en waarvoor werd deze energie gebruikt?

De Klimaatmonitor vormt de basis voor inzicht in het energiegebruik van de waterschappen. Uit onze analyse blijkt dat de energieverbruikswaarden sterk fluctueren over de jaren. Dit kan te maken hebben met externe factoren, zoals weersomstandigheden, operationele wijzigingen of nieuwe projecten. De hoogte van het energiegebruik verschilt per waterschap, afhankelijk van het werkgebied en/of het aantal zuiveringsinstallaties. Het zuiveringsbeheer is goed voor 80% tot 90% van het totale energiegebruik. Voor het totale energiegebruik per waterschap verwijzen we naar figuur 3.2 en de benchmark.

3. Hoeveel CO₂ werd door dit energiegebruik uitgestoten?

Uit onze analyse komt naar voren dat de CO₂-uitstoot sterk fluctueert. Grote verschillen tussen de waterschappen wijzen mogelijk op variaties in gebruikte emissiefactoren en energiemix. Ook kunnen de verschillen verklaard worden door een wijziging in de berekeningswijze van de uitstoot van broeikasgassen. Voor verder inzicht in de CO₂-uitstoot per waterschap verwijzen we naar de figuren 3.5 en 3.6 op pagina 20 en de benchmark.

4. Wat is de doelstelling van de waterschappen op het gebied van de inzet van alternatieve energiebronnen (zoals de inzet van zon, biogas, wind)?

Vrijwel alle waterschappen hebben beleid voor de inzet van alternatieve energiebronnen, zoals zonne-energie, biogas, windenergie en in sommige gevallen aquathermie. De aanpak om (fossiel) energiegebruik te verminderen en duurzame energieopwekking te bevorderen verschilt echter per waterschap, waarbij drie waterschappen aangeven geen specifiek beleid te hebben voor alternatieve energiebronnen.

Waterschappen volgen twee hoofdlijnen in hun inzet voor alternatieve energiebronnen. Ten eerste richten ze zich op het zelf opwekken van energie door bijvoorbeeld eigen zonne- of windparken te realiseren. Ten tweede kopen ze groene stroom in, vaak van Nederlandse aanbieders, om zo hun energiegebruik te verduurzamen.

Daarnaast is samenwerking met andere partijen een belangrijk aspect. Tien van de twaalf waterschappen werken samen met andere waterschappen, gemeenten of commerciële organisaties om energiebesparing en de inzet van alternatieve energiebronnen te bevorderen.

5. Hoe geven de waterschappen invulling aan de energiebesparingsplicht, de informatieplicht, label C verplichting voor kantoorgebouwen en de EU Richtlijn energie-efficiëntie?

Om te voldoen aan de informatieplicht energiebesparing en de onderzoeksplicht hebben de waterschappen maatregelen geïnventariseerd voor verschillende objecten, rapportages opgesteld en deze ingediend in het portaal van RVO. Op basis van deze inventarisatie hebben de waterschappen diverse energiebesparende maatregelen doorgevoerd, met een TVT van vijf jaar conform de wetgeving. Renovaties van kantoorgebouwen naar een hoger energielabel zijn vaak gekoppeld aan gepland onderhoud, waardoor de waterschappen verwachten op korte termijn aan de Label C-verplichting te voldoen.

6. Voldoet deze invulling aan de wet- en regelgeving?

Tien van de twaalf waterschappen geven aan te voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Vier waterschappen geven aan dat hun inspanningen op het gebied van energiebesparing verder gaan dan de wettelijke verplichtingen. Twee waterschappen geven aan nog niet volledig aan de energiebesparingsplicht te voldoen, omdat ze uitstel hebben aangevraagd of op sommige locaties nog energiebesparende maatregelen moeten nemen. De waterschappen erkennen het belang van wettelijke verplichtingen voor het bevorderen van energiebesparing en als voorbeeldfunctie voor anderen. Bijna alle waterschappen geven aan te voldoen aan de verplichting voor energielabel C voor hun kantoorgebouwen, met uitzondering van onbemande gebouwen, panden die grootschalig worden gerenoveerd, en huurpanden waarvan de toekomst nog onduidelijk is. Sommige waterschappen hebben al kantoorgebouwen met energielabel A of hoger.

7. Tot welke resultaten of effecten heeft de invulling geleid?

De waterschappen geven aan dat de inventarisatie in het kader van de informatieplicht energiebesparing heeft geleid tot een beter inzicht in de nog niet getroffen maatregelen. Dit biedt ze de mogelijkheid om gericht actie te ondernemen op het gebied van energiebesparing. Enkele waterschappen hebben vertraging opgelopen in de uitvoering van de verplichte maatregelen, waardoor de resultaten en effecten nog niet merkbaar zijn. Ook kunnen de resultaten en effecten van de maatregelen verschillen tussen waterschappen, afhankelijk van het type objecten en hun geografische ligging.

De meeste waterschappen zien echter beperkte toegevoegde waarde van de verplichtingen, omdat deze onvoldoende aansluiten bij hun specifieke situatie. De energiebesparingsplicht en informatieplicht vereisen zeer specifieke maatregelen met een TVT van minder dan vijf jaar, waarvan de resultaten in verhouding tot het totale energiegebruik van waterschappen als

gering worden beschouwd. Daarnaast passen deze maatregelen niet goed bij de bredere, strategische duurzaamheidsinitiatieven die de waterschappen doorgaans nastreven.

De resultaten zijn duidelijk zichtbaar bij de label C-verplichting voor kantoorgebouwen, waarbij bijna alle gebouwen van de waterschappen dit label of hoger hebben behaald. Gebouwen die nog niet voldoen aan label C worden meegenomen tijdens geplande onderhoudswerkzaamheden of vallen grotendeels buiten de verplichting vanwege hun uitzonderingspositie.

8. Hoe ervaren de waterschappen het toezicht op de plichten door de RVO, omgevingsdiensten, gemeenten en/of provincies?

Waterschappen hebben uiteenlopende ervaringen met het toezicht door omgevingsdiensten. Het aantal omgevingsdiensten waarmee een waterschap te maken heeft verschilt per waterschap vanwege de grootte van het werkgebied. Dit leidt tot variaties in de aanpak en ervaringen. Sommige waterschappen vinden de strikte en detailgerichte controle van bepaalde omgevingsdiensten onprettig, vooral omdat zij al breed inzetten op energiebesparing. De capaciteit van omgevingsdiensten om controles uit te voeren varieert ook, waardoor sommige waterschappen meerdere controles hebben ondergaan en andere waterschappen geen.

De aanpak van RVO wordt ook wisselend ervaren door de waterschappen. Hoewel de waterschappen met dezelfde landelijke kaders te maken hebben, ervaren sommigen deze als te algemeen en pleiten zij voor aandacht voor regionale nuances.

Bij de label C-verplichting is de toezichtstructuur anders, omdat zowel gemeenten als omgevingsdiensten verantwoordelijk kunnen zijn. Dit leidt tot verschillende ervaringen, waarbij sommige waterschappen geen toezicht hebben ervaren omdat zij al aan de verplichtingen voldeden, terwijl anderen uiteenlopende ervaringen rapporteren met het toezicht door zowel omgevingsdiensten als gemeenten.

9. Hoe ervaren de waterschappen de administratieve lasten m.b.t. de plichten?

Alle bevroegde waterschappen ervaren de administratieve lasten van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht als hoog, vooral door de uitgebreide rapportageverplichtingen voor al hun locaties. Dit vereiste veel tijd en energie, vooral omdat relevante informatie vaak niet direct beschikbaar was in bestaande systemen en handmatig moest worden verzameld. Hoewel de meeste waterschappen de administratieve lasten als onevenredig hoog beschouwen in verhouding tot de behaalde resultaten, geven enkele aan dat de inzichten die ze verkrijgen in energiebesparende maatregelen de lasten wel rechtvaardigen.

Richting de toekomst verwachten de meeste waterschappen dat de administratieve lasten zullen toenemen, vooral door de noodzaak om energiebesparende maatregelen beter te volgen en rapporteren. De richtlijn Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) van de EU wordt genoemd als een mogelijke factor die de rapportage zal intensiveren. Bovendien kan capaciteit een beperkende factor zijn voor het invullen van de verplichtingen, vooral nu het meeste 'laaghangende fruit' al is geoogst. Sommige waterschappen zijn echter optimistisch en denken dat eerdere ervaringen zullen leiden tot een efficiëntere invulling van de verplichtingen.

In tegenstelling tot de andere verplichtingen ervaren waterschappen met betrekking tot de label C-verplichting weinig administratieve last, aangezien deze vaak is geïntegreerd in het reguliere onderhoudsproces.

10. Hoe is het algemeen bestuur op de hoogte gehouden van de resultaten?

Het algemeen bestuur van waterschappen wordt voornamelijk via de Planning en Control (P&C) cyclus en bestuursrapportages geïnformeerd over de voortgang van wettelijke verplichtingen. In de praktijk blijkt dat het algemeen bestuur slechts zelden expliciete vragen stelt over de wettelijke verplichtingen. De aandacht van het bestuur richt zich vaker op bredere thema's of uitdagingen. Daarbij moet wel benoemd worden dat het voldoen van de wettelijke verplichtingen wel prioriteit heeft voor het bestuur. De wettelijke verplichtingen krijgen expliciete aandacht. De waterschappen hechten bovendien waarde aan het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De verplichtingen worden vaak gezien als een basisrandvoorwaarde en een middel om bredere doelen op het gebied van duurzaamheid en klimaat te realiseren. Hierdoor worden ze indirect gebruikt om het bestuur te informeren en prioriteiten binnen beleid verder te onderbouwen.

Bijlagen

Bijlage 1: Begrippenlijst

Afkorting/begrip	Uitleg
EML	Erkende maatregelenlijst
MJA3-convenant	Meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA3) convenant
VVR	Vereniging van Rekenkamers
RES	Regionale Energiestrategie
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
TVT	Terugverdiëntijd

Bijlage 2: Overzicht deelnemende overheden

Waterschappen	
Aa en Maas	De Dommel
Amstel, Gooi en Vecht	Limburg
Brabantse Delta	Rivierenland
Hoogheemraadschap van Delfland	Scheldestromen
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Vechtstromen
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Zuiderzeeland



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