

Af-en-toezicht

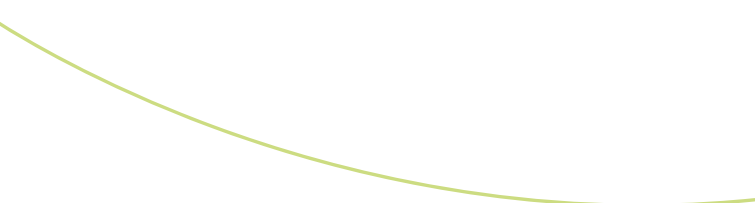
Een onderzoek naar de
energiebesparingsplicht bij
bedrijven onder gemeentelijk
en provinciaal toezicht

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Af-en-toezicht

Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij
bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht



Opstellers	Sieger Veenstra, Klaas Kwakkel en Beatrijs Visser
Portefeuillehouders	Marko Bos (Noordelijke Rekenkamer) Jan-Willem van de Kolk (Rekenkamer Westerkwartier) Jan Lunsing (Rekenkamer Het Hogeland) Menno Visser (Rekenkamer Midden-Groningen)
Datum	2 juni 2025

Inhoud

Voorwoord	4
Conclusies en aanbevelingen.....	5
Aanleiding en vraagstelling	5
Conclusies.....	7
Aanbevelingen	10
1. Aanleiding en vraagstelling	13
1.1 Inleiding.....	13
1.2 Doel- en vraagstelling.....	15
1.3 DoeMee-onderzoek VvR	15
1.4 Onderzoeksmethoden	16
1.5 Samenwerking gemeentelijke rekenkamers	17
1.6 Leeswijzer.....	18
2. Opdrachtgeverschap en rolverdeling provincie, gemeenten en omgevingsdienst....	19
2.1 Inleiding.....	19
2.2 Wet- en regelgeving energiebesparingsplicht.....	20
2.3 De provincie Groningen als opdrachtgever.....	23
2.4 De Groningse gemeenten als opdrachtgever.....	24
2.5 Samenvattende bevindingen	25
3. Beleid energietoezicht provincie Groningen en Groningse gemeenten	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 Overkoepelende U&H-strategie	27
3.3 Beleid energietoezicht provincie Groningen.....	28
3.4 Beleid energiebesparingsplicht Groningse gemeenten.....	29
3.5 Samenvattende bevindingen	32
4. Energietoezicht bij majeure risicobedrijven	34
4.1 Inleiding.....	34
4.2 Energietoezicht op majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke Provincies	34
4.3 Effectiviteit energietoezicht bij majeure risicobedrijven.....	38
4.4 Samenvattende bevindingen	40
5. Energietoezicht bij overige bedrijven en instellingen	41
5.1 Inleiding.....	41
5.2 Werkwijze en prioritering regulier energietoezicht	41
5.3 Effectiviteit regulier energietoezicht.....	42
5.4 Samenvattende bevindingen	52

6.	Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen	54
6.1	Inleiding.....	54
6.2	Enquêteresultaten	54
6.3	Samenvattende bevindingen	59
7.	Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek	61
7.1	Inleiding.....	61
7.2	Resultaten DoeMee-onderzoek	61
7.3	Vergelijking DoeMee-onderzoek en aanvullend onderzoek	63
7.4	Samenvattende bevindingen	65
	Bronnenlijst.....	66
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	69
	Bijlage 2: Onderzoeksfasen	70
	Bijlage 3: Beoordelingskader	71
	Bijlage 4: Verklarende woordenlijst	73
	Bijlage 5: Enquêtevragen.....	75
	Bijlage 6: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen	81
	Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Het Hogeland.....	83
	Bijlage 8: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Midden-Groningen.....	85
	Bijlage 9: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Westerkwartier.....	88

Voorwoord

Energie: vrijwel dagelijks in het nieuws. Energietekort, energiekosten, energienetwerkgestoe, energieparken, energiecrisis, energietransitie, en zo kunnen we nog even doorgaan.

Wat we nog wel eens lijken te vergeten, is dat we energie die we *niet* gebruiken, ook niet hoeven op te wekken, te transporteren en te betalen.

Met vooruitziende blik werd al in 1993 besloten tot energiebesparing: bedrijven en instellingen moesten die energiebesparende maatregelen treffen die ze in vijf jaar konden terugverdienen. Inmiddels zijn we tientallen jaren verder en is het de hoogste tijd om naar de resultaten te kijken. De Algemene Rekenkamer deed onderzoek naar het rijksbeleid in dezen. Daarnaast onderzocht de landelijke Vereniging van Rekenkamers namens vele gemeentelijke en provinciale rekenkamers het beleid van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten (een zogenaamd DoeMee-onderzoek). In november 2024 publiceerden zij de beide rapporten over de effectiviteit van het toezicht op en de resultaten van de energiebesparingsplicht.

De Noordelijke Rekenkamer nam deel aan het landelijk DoeMee-onderzoek. Daaropvolgend deed zij aanvullend onderzoek, mede namens acht gemeentelijke rekenkamers (drie Drentse, twee Friese en drie Groningse).

In onze conclusies kunt u lezen dat het toezicht op de energiebesparingsplicht dat nu al ruim dertig jaar bestaat beter kan. Omgevingsdiensten, provincies en gemeenten (en het Rijk) hebben daarin een taak: daarbij zijn financiering, prioritering en het oplossen van het nijpende tekort aan voldoende deskundig personeel relevante thema's.

Uit de bestuurlijke reacties blijkt dat de colleges van Gedeputeerde Staten de resultaten van ons onderzoek herkennen en dat zij de aanbevelingen overnemen.

Rest ons de vele betrokkenen bij dit onderzoek te bedanken voor hun inzet tijdens het onderzoek.

Anneke Beukers

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Nederland kent sinds 1993 de plicht tot verduurzaming van het energiegebruik, oftewel de energiebesparingsplicht.¹ Bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken, zijn verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen.

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

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

¹ De plicht tot energiebesparing in het Activiteitenbesluit in afdeling 2.6 heet sinds de laatste wijziging op 1 juli 2023 formeel 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'. Voor de leesbaarheid van het rapport gebruiken wij de term 'energiebesparingsplicht'.

² Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017) bleek dat het totale resultaat voor energiebesparing nog 25 PJ achterbleef. <https://informatieplichtenergiebesparing.nl/over-de-wet-milieubeheer-en-de-energiebesparingsverplichting/>

³ In dit onderzoek bedoelen wij met energietoezicht, het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht (dus niet ook de informatieplicht).

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

Onderzoek Algemene Rekenkamer

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

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

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

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

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

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

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

⁴ Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer.

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

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

Sinds 2017 willen de provincie en de ODG energietoezicht wel meer nadruk geven, maar in de praktijk komt dit nog niet goed uit de verf. Energietoezicht leunt in de praktijk op tijdelijke middelen van provincie en het Rijk. Hierdoor is op momenten wel sprake van energietoezicht, maar structureel energietoezicht blijft uit, ook na dertig jaar energiebesparingsplicht. Hoewel de ODG jaarlijks een bijdrage ontvangt voor alle VTH-taken, is niet na te gaan welk deel daarvan besteed wordt aan het energietoezicht, omdat gemeenten en provincies het budget voor energietoezicht niet oormerken.

De provincie startte in 2017 het project Energiebesparing bij Bedrijven (EBB) met als doel het energietoezicht door gemeenten bij gemeentelijke bedrijven te stimuleren. Dat deed zij onder andere door de financiering van energiecontroles grotendeels op zich te nemen. Het was de bedoeling dat gemeenten na afloop van het project in 2020 het energietoezicht via de ODG en de financiering ervan over zouden nemen maar dat gebeurde door de meeste gemeenten niet. De Omgevingsdienst Groningen (ODG) geeft aan een tekort aan mensen en structurele financiële middelen te hebben om het energietoezicht volwaardig vorm te kunnen geven. Dit geldt voor het toezicht op zowel reguliere bedrijven en instellingen als majeure risicobedrijven.

De ODG controleert tijdens energiecontroles of bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht en rapporteert hierover aan de bevoegde gezagen. De ODG heeft niet goed in beeld welke bedrijven en instellingen in de provincie energiebesparingsplichtig zijn.⁶ De ODG maakt een prioritering van de te controleren bedrijven, onder meer op basis van informatie van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Informatie over het aantal controles en eventueel opgelegde repressieve handelingen (zoals last onder dwangsom) is aanwezig. Over de opvolging van handhavingsactiviteiten is weinig informatie beschikbaar. De ODG heeft geen structureel zicht op de daadwerkelijke effecten van het energietoezicht, bijvoorbeeld in termen van bespaarde energie (in kWh en/of kubieke meter gas) of vermeden CO₂-uitstoot. Op basis van een eigen onderzoek concludeert de ODG dat het treffen van energiebesparende maatregelen een gemiddelde besparing van 10% op elektriciteit en 9% op gas oplevert.

Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, voerden de afgelopen zeven jaar minimaal één energiebesparende maatregel door. Het grootste gedeelte van die bedrijven en instellingen (60 procent) kon zonder belemmeringen energiebesparende maatregelen treffen. Iets meer dan een kwart van de respondenten ervoer de afhankelijkheid van derden

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

(leveranciers/installateurs) en een gebrek aan eigen financiële middelen als drempel voor het treffen van energiebesparende maatregelen.

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

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

De ODG voert het energietoezicht uit (zie ook conclusie 2) voor alle energiebesparingsplichtige bedrijven in de provincie Groningen. Daarnaast is de ODG verantwoordelijk voor het energietoezicht bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies. Het energietoezicht van de ODG bestaat uit energiecontroles. Op basis van de door RVO opgestelde Erkende Maatregelenlijst (EML) gaat de ODG na in hoeverre bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. De ODG maakt een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht op basis van een door RVO opgestelde rubricering. Die rubricering is gebaseerd op de rapportages van de informatieplicht energiebesparing. Uitgaande van de huidige prioritering schat de ODG twee tot vijf jaar nodig te hebben om alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in de provincie Groningen te bezoeken.

In het kader van het energietoezicht voert de ODG diverse activiteiten uit, variërend van administratieve handelingen (aanpassen vergunning), fysieke (her)controles en repressieve handelingen (opleggen dwangsom).

Energietoezicht bij majeure risicobedrijven en provinciale IPPC-inrichtingen is in beginsel onderdeel van een controle in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo-controle),⁷ al zijn er wel eigenstandige energiecontroles bij majeure risicobedrijven. De prioriteit van de dienst ligt momenteel niet op energiecontroles. Bedoeling is dat de ODG de majeure risicobedrijven jaarlijks danwel minimaal een keer per drie jaar bezoekt in het kader van de Wabo-controle, afhankelijk van de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stoffen. In de praktijk is het aantal controles lager, gezien de personele capaciteit niet op niveau is. Het beperkt personeel komt onder meer door gebrek aan financiële middelen om personeel aan te trekken en vast te houden.

2. In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies,

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

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

De onderzochte gemeenten en de provincie Groningen voeren zelf geen energietoezicht uit. Alle onderzochte overheden hebben de taak met betrekking tot het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht belegd bij de ODG. Zij hebben hiervoor de directeur van de ODG gemandateerd.

Gemeenten en provincie hebben gekwantificeerde ambities met betrekking tot energiebesparing in hun beleid. De provincie zette in 2017 een project op om het energietoezicht van gemeenten te stimuleren: het project Energiebesparing bij Bedrijven (EBB). Bij aanvang financierde de provincie dit project volledig. Gemeenten konden via de ODG energiegegevens bij bedrijven opvragen. Vervolgens financierde de provincie 60 procent van het project. Dat deel van het project bestond uit het uitvoeren van energiecontroles bij gemeentelijke bedrijven en instellingen door de ODG. Het was de bedoeling dat gemeenten na afloop van het project in 2020 het energietoezicht via de ODG en de financiering ervan over zouden nemen. Toen het project EBB afliep, viel het energietoezicht bij de meeste gemeenten echter stil. Een uitzondering van de onderzochte gemeenten was de gemeente Westerkwartier die de ODG tijdens en na dit project meerwerkopdrachten gaf voor energiecontroles.

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

Deze vraag beantwoorden wij op basis van de resultaten van een enquête die wij uitzetten onder bedrijven die bij de ODG in het bestand zitten. De ODG kon geen uitsplitsing maken naar alleen de energiebesparingsplichtige bedrijven, omdat hij dat niet weet. Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden en energiebesparingsplichtig waren, troffen energiebesparende maatregelen tussen 2017-2024. De meeste bedrijven en instellingen ervoeren geen drempels, maar iets meer dan een kwart wel. Zij noemden de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en het gebrek aan eigen financiële middelen als belangrijkste belemmeringen.

Als belangrijkste drijfveer om energiebesparende maatregelen te treffen, noemden bedrijven en instellingen geldbesparing op de langere termijn. Andere vaak genoemde redenen zijn het willen verduurzamen (intrinsieke motivatie) en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud (bijvoorbeeld het vervangen van apparaten door energiezuinigere). Soms noemen bedrijven ook het energietoezicht als reden, maar dat is zelden de doorslaggevende reden (11 van de 252 gevallen).

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

De ODG houdt bij welke activiteiten hij uitvoert in het kader van het energietoezicht. Het gaat om activiteiten zoals administratieve handelingen (aanpassen vergunning), administratieve controles, fysieke (her)controles en eventuele repressieve handelingen (opleggen dwangsom). Constateert de ODG overtredingen, dan maakt de omgevingsdienst afspraken met de bedrijven en instellingen over door te voeren verbeteringen. Tijdens een hercontrole toetst de ODG of de bedrijven zich aan de gemaakte afspraken houden. Indien nodig legt de ODG sancties op in de vorm van een last onder dwangsom. In de onderzoeksperiode tot 2023 werden deze activiteiten vooral gefinancierd door de provincie (via project EBB), het Rijk (via de VUE) en in beperkte mate door de gemeenten. Vanaf 2023 vormt de SPUK-THE de belangrijkste financieringsbron. De ODG heeft geen structureel zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij energiebesparingsplichtige bedrijven. Op basis van eigen onderzoek gaat de ODG uit van een gemiddelde besparing van 10% op elektriciteit en 9% op gas bij bedrijven die energiebesparende maatregelen doorvoeren.

Toezicht en handhaving bij reguliere bedrijven

Gemeenten en provincie bekostigen de ODG. Het budget van de deelnemers voor (alle) VTH-taken bevat geen uitsplitsing naar energietoezicht, tenzij sprake was van specifieke meerwerkopdrachten van individuele gemeenten en/of provincie (zoals de gemeente Westerkwartier). Uit het antwoord bij conclusie 2 bleek al het tijdelijke karakter van het energietoezicht: zodra het projectgeld – vaak afkomstig van provincie en/of Rijk – op is, zakt het energietoezicht in (een enkele uitzondering daargelaten zoals de gemeente Westerkwartier). Structureel energietoezicht vindt (nog) niet plaats, ook al zetten de provincie Groningen en de ODG daar wel op in. De ODG is bezig personeel te werven en op te leiden om energietoezicht uit te voeren.

Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven

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

Aanbevelingen

Een aantal in de conclusies genoemde punten vergt landelijke actie. De Algemene Rekenkamer doet in haar rapport over de energiebesparingsplicht enkele aanbevelingen. Zij adviseert het Rijk onder andere om met de bevoegde gezagen te overleggen (zoals provincies en gemeenten, bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

over het gewenste en realistische toezicht, alsmede de beschikbaar te stellen mensen en middelen.⁸ Onze aanbevelingen sluiten aan bij die van de Algemene Rekenkamer.

Aanbeveling 1: GS, B&W en ODG, geef energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven.

Met deze aanbeveling richt de rekenkamer zich op zowel het ambitieniveau als de benodigde middelen. Deze zaken zijn één op één met elkaar verbonden. Hogere prioriteit vertaalt zich naar gekwantificeerde doelstellingen en meer middelen. Daarnaast is het structurele karakter van belang. Het energietoezicht kreeg recent een stimulans dankzij Rijksmiddelen, maar die is tijdelijk. Energiebesparing en (toezicht op) de energiebesparingsplicht vragen om financiering voor de lange termijn. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat die aanvullende lange termijn financiering alleen door de decentrale overheden moet worden bekostigd. Zij mogen hiervoor een beroep doen op het Rijk; de ODG voert immers rijksbeleid uit.

Aanbeveling 2: ODG, verschaf informatie over de opvolging van de uitgevoerde toezichtsactiviteiten. Maak daarmee inzichtelijk in hoeverre deze activiteiten ertoe leiden dat bedrijven/instellingen de geconstateerde overtredingen oplossen en maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO₂-reductie dat oplevert.

Dat zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden op de manier waarop de OD Drenthe dat doet (zie kader).

Dashboord energietoezicht Omgevingsdienst Drenthe

De Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe) ontwikkelde en ontwikkelt vanaf september 2024 een intern dashboord met gegevens over het energietoezicht. Dit dashboord bevat belangrijke gegevens die de gebruiker in staat stelt terug te kijken op het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht vanaf 2022. Het dashboord combineert gegevens uit onder andere het interne tijdschrijfsysteem en het zaaksysteem van de dienst. Met betrekking tot specifiek het energietoezicht monitort de dienst het aantal bestede uren, het aantal uitgevoerde activiteiten (waaronder controles), het aantal geconstateerde overtredingen, het deel daarvan dat op een willekeurig moment na controle is opgeheven en de concrete jaarlijkse energiebesparing en CO₂-reductie die wordt gerealiseerd als het gecontroleerde bedrijf alle overtredingen wegwerkt. Die laatste cijfers berekent de OD Drenthe door informatie uit de eigen applicatie 'Digitale Checklisten' (waar toezichthouders hun bevindingen in vastleggen) te combineren met kengetallen voor energiebesparing en CO₂-reductie per EML-maatregel en eenheid afkomstig van RVO. Hiermee heeft de dienst een nuttig monitoringsinstrument ontwikkeld voor zichzelf én zijn opdrachtgevers.

Aanbeveling 3: GS en B&W, zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

⁸ Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 70.

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

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Nederland kent sinds 1993 de plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik, oftewel de energiebesparingsplicht.⁹ Bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken, zijn verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. In 2013 sloten bedrijven, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties, financiële instellingen en de Rijksoverheid het Energieakkoord voor duurzame groei, waarin zij vastlegden systematischer te handhaven op de energiebesparingsplicht.¹⁰ Met dit akkoord wilden de deelnemers serieus werk gaan maken van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht.

In 2017 bleek uit de Nationale Energieverkenning (NEV) dat de energiebesparingsplicht, na bijna 25 jaar van kracht te zijn geweest, nog steeds niet voldoende werd nageleefd. Provincies en gemeenten gaven aan dat het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht moeilijk verliep. Een lijst met bedrijven en instellingen die maatregelen hadden genomen, ontbrak en regelmatig ontstond discussie over de te nemen maatregelen. Hierdoor werd het moeilijk om hard te maken dat het bedrijf in kwestie niet had voldaan aan de energiebesparingsplicht.¹¹

Sinds 2019 geldt ook een informatieplicht energiebesparing, onder andere om gemeenten en provincies te helpen met een overzicht van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Eens in de vier jaar moeten bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen informatie verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de rapportage aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).¹² Omgevingsdiensten hebben vervolgens de taak om de ingediende rapportages te beoordelen namens het bevoegd gezag waaronder het bedrijf of de instelling valt.¹³ In Groningen

⁹ De plicht tot energiebesparing in het Activiteitenbesluit in afdeling 2.6 heet sinds de laatste wijziging op 1 juli 2023 formeel 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'. Voor de leesbaarheid van het rapport gebruiken wij de term 'energiebesparingsplicht'.

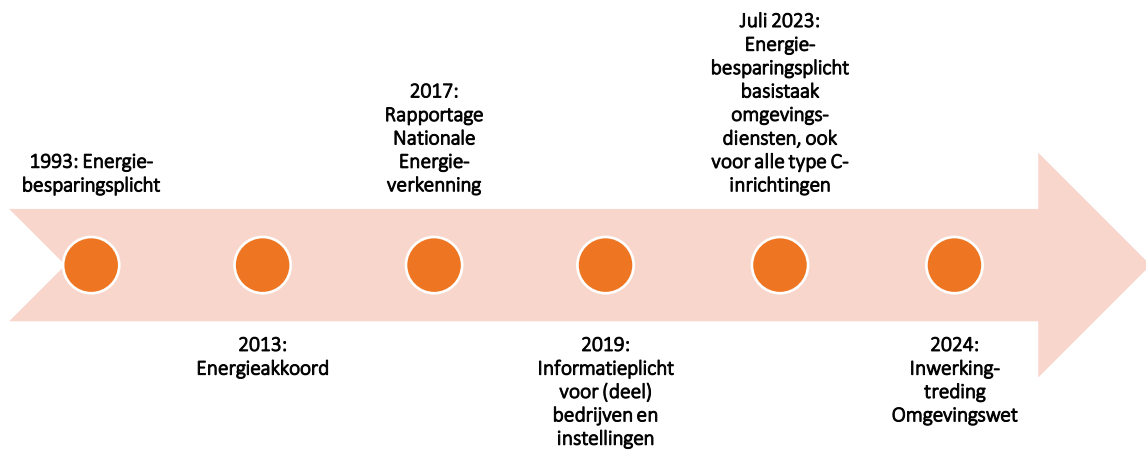
¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei>, benaderd op 18 januari 2024.

¹¹ Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 (NEV 2017) bleek dat het totale resultaat voor energiebesparing nog 25 PJ achterbleef. <https://informatieplichtenergiebesparing.nl/over-de-wet-milieubeheer-en-de-energiebesparingsverplichting/>

¹² <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing-0#toezicht-en-handhaving>, benaderd op 17 januari 2024.

¹³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing#wie-is-verantwoordelijk-voor-de-informatieplicht%3F>, benaderd op 1 oktober 2024.

ligt die taak bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG). Onderstaande tijdlijn laat de voor dit onderzoek meest relevante gebeurtenissen rondom de energiebesparingsplicht zien.



Figuur 1: Tijdlijn relevante gebeurtenissen met betrekking tot de energiebesparingsplicht

Naleving van de informatieplicht

Zoals aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor het rapporteren bij bedrijven en instellingen zelf. Uit gegevens van RVO en het CBS blijkt dat niet alle energiebesparingsplichtige bedrijven voldeden aan de informatieplichtronde van 2019. Per 1 juli 2023 had RVO 62.600 rapportages ontvangen. RVO en het CBS schatten dat daarmee ongeveer 71 tot 73 procent voldeed aan de informatieplicht.¹⁴ Sinds mei 2023 is het mogelijk voor energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen om een rapportage in te dienen voor de tweede ronde van de informatieplicht. Per april 2024 had RVO ongeveer 47.000 rapportages binnen. Dit aantal zal nog toenemen. RVO en CBS schatten dat circa 100.000 bedrijven en instellingen vallen onder de tweede ronde van de informatieplicht en dus een rapportage moeten indienen. Dat aantal is hoger dan bij de eerste ronde, omdat destijds de informatieplicht nog niet gold voor vergunningplichtige bedrijven, ETS-deelnemers en glastuinbouwbedrijven die deelnamen aan het CO₂-sectorsysteem. Ook gold toen een vrijstelling voor de informatieplicht voor bedrijven die deelnamen aan de Meerjarenaafspraken Energie-Efficiëntie (MJA3 en MEE).¹⁵

Er is landelijke wetgeving op komst die netbeheerders verplicht energieverbruiksgegevens te delen met de omgevingsdiensten.¹⁶ Op deze manier kunnen omgevingsdiensten makkelijker zicht krijgen op welke bedrijven en instellingen moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

¹⁴ 62.600 van de in totaal naar schatting 86.000-88.000 bedrijven en instellingen die volgens RVO en het CBS zouden moeten rapporteren in het kader van de eerste ronde van de informatieplicht.

¹⁵ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>, benaderd op 5 september 2024.

¹⁶ <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/nieuws-energiebesparing/2024/energiegegevens-via-netbeheerders/>, benaderd 18 september 2024.

1.2 Doel- en vraagstelling

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

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

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

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

5. Hoe geven de omgevingsdiensten het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht vorm bij de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die zij in beeld hebben?
6. In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?¹⁷
7. In hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe en in hoeverre ervaren zij daarbij drempels?
8. Wat leveren de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het kader van de energiebesparingsplicht op en in hoeverre monitoren omgevingsdiensten of het energieverbruik van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk afneemt?

1.3 DoeMee-onderzoek VvR

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

¹⁷ Mede op basis van suggestie 6 in VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR, p. 4.
15 Eindrapport –Groningen

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

1.4 Onderzoeksmethoden

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

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

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

We brachten het energietoezicht van de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies op energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in kaart door gebruik te maken van de

enquêteresultaten van het landelijke DoeMee-onderzoek. Daarnaast voerden we een documentenanalyse uit: we analyseerden jaarplannen en -verslagen van omgevingsdiensten en overige relevante beleidsdocumenten van omgevingsdiensten, provincies en gemeenten met betrekking tot energietoezicht. We maakten in het bijzonder een analyse over de beleidsuitvoering van de VTH-taken op het gebied van energiebesparing. Hiervoor gebruikten we de definities uit de Handleiding voor Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.¹⁸ Bijlage 3 gaat hier inhoudelijker op in. Ter aanvulling op deze analyse en ter verduidelijking van het beleid namen we een aantal interviews af.

Om na te gaan in hoeverre bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen nemen en welke drempels of belemmeringen zij daarbij ervaren, verspreidden we een enquête onder energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die in beeld zijn bij de omgevingsdiensten. Uit een schatting van het CBS blijkt dat er in 2022 ruim 3.200 bedrijven en instellingen in Groningen zijn die vallen onder de energiebesparingsplicht.¹⁹ Bij de omgevingsdienst vroegen we de contactgegevens op van de energiebesparingsplichtige bedrijven die hij in portefeuille heeft. Dit resulteerde in een e-mailbestand met 4.308 unieke e-mailadressen. Dit aantal is hoger dan het (geschatte) aantal energiebesparingsplichtige bedrijven, doordat de ODG een lijst aanleverde met alle basistaakbedrijven in het bestand van de ODG. Hier kon de ODG geen filter op toepassen, omdat de ODG niet weet welke van deze bedrijven vallen onder de energiebesparingsplicht en welke niet. Het onderzoeksbureau Dimensus zette de enquête voor ons uit. Zij stuurde op 8 november 2024 een eerste e-mail en op 19 november 2024 en 4 december 2024 herinneringen. De enquête heeft tot net voor de kerst opengestaan. Vlak voor de kerst ontvingen we van Dimensus een databestand voor analyse. Hieruit bleek dat we 288 ingevulde enquêtes die bruikbaar zijn voor het onderzoek hebben ontvangen, oftewel een respons van ongeveer 7 procent. Dimensus gaf ook aan veel reacties per e-mail te hebben ontvangen van bedrijven/instellingen die aangaven dat de enquête/energiebesparingsplicht niet op hen van toepassing was. Bij aanvang van dit onderzoek hoopten wij een groter aantal ingevulde enquêtes te ontvangen. Dat zou het mogelijk maken om bij de verwerking ervan onderscheid te maken naar gemeente. Helaas bleek dat niet mogelijk (zie ook paragraaf 6.1).

1.5 Samenwerking gemeentelijke rekenkamers

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

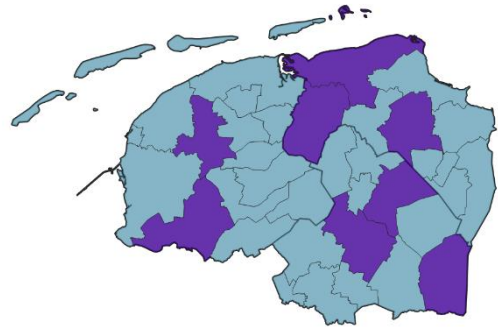
- Drenthe: Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe
- Fryslân: De Fryske Marren en Leeuwarden

¹⁸ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer.

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). Aantal adressen en energieleveringen naar verbruiksklasse, 2021-2022. Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Groningen: Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier

In samenwerking met deze rekenkamers onderzochten we in het bijzonder het gemeentelijk beleid op het gebied van toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht.



Deelnemende gemeenten (in donkerpaars)

1.6 Leeswijzer

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

In dit rapport gebruiken wij veel technische termen. Dit is vanwege de aard van de energiebesparingsplicht niet te voorkomen. Bijlage 4 bevat een overzicht van deze termen voorzien van een uitleg. In de lopende tekst gebruiken wij kaders om termen toe te lichten.

2. Opdrachtgeverschap en rolverdeling provincie, gemeenten en omgevingsdienst

2.1 Inleiding

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

Kader I: de Omgevingsdienst Groningen in het kort

Naar aanleiding van het door de Commissie Mans uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van het handhavingssysteem (2008) werden op advies van de commissie 29 omgevingsdiensten opgericht in Nederland. De ODG ging in 2013 van start. De ODG is een gemeenschappelijke regeling waaraan de provincie Groningen en de tien Groninger gemeenten deelnemen. De omgevingsdienst voert in opdracht van de deelnemers vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) uit bij bedrijven in de provincie namens de deelnemende Groningse overheden die bevoegd gezag zijn. Vóór de oprichting van de omgevingsdienst voerden de deelnemers van de ODG alle VTH-taken zelfstandig uit.²⁰

Een bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de provincie en gemeenten vormt het Algemeen Bestuur (AB). Het AB houdt toezicht op de gang van zaken binnen de organisatie. Vanuit het AB wordt een Dagelijks Bestuur (DB) benoemd. Het DB volgt de inspanningen en resultaten van de ODG en stuurt zo nodig bij. Een secretaris-directeur stuurt de organisatie van de omgevingsdienst aan.²¹

De ODG heeft een uitgebreidere taakstelling dan haar Friese en Drentse evenknieën. Naast de uitvoering van VTH-taken bij de ‘reguliere’ bedrijven en instellingen in de provincie Groningen, is de ODG tevens Seveso-omgevingsdienst. Dit houdt in dat hij VTH-taken vervult bij alle majeure risicobedrijven in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Vanaf 2017 werkten de drie omgevingsdiensten via een project samen aan een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven. Dit

²⁰ Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer.

²¹ Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, pp. 13- 15.

resulteerde in de Noordelijke Maat. Hoofdstuk 4 gaat in op de manier waarop de ODG het energietoezicht bij majeure risicobedrijven in Noord-Nederland vormgeeft.²²

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 2: In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?

2.2 Wet- en regelgeving energiebesparingsplicht

Bevoegd gezag

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

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

Kader II: Brzo, IPPC en RIE-4

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

- Brzo staat voor Besluit risico zware ongevallen. Het Brzo was de Nederlandse vertaling van de Europese Seveso-richtlijn. De richtlijn heeft ten doel zware ongevallen te voorkomen bij inrichtingen die met

²² Voor meer informatie over dit ontvlechtsingsproces verwijzen wij naar: Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek: Provinciale grip op Friese bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer.

²³ Met uitzondering van EnergyStock en de NAM (Groningen en Drenthe). <https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/groningen-fryslan/>, benaderd op 12 januari 2024.

²⁴ Hier geldt een uitzondering: bedrijven die mijnbouwactiviteiten verrichten en waterstaatswerken zijn over het algemeen ook Brzo-bedrijven maar vallen onder het bevoegd gezag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De minister van EZK is ook het bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen onder de Mijnbouwwet. Artikel 4.10, Omgevingsbesluit. Brzo-bedrijven krijgen onder de Omgevingswet de naam Seveso-inrichting. Seveso komt van de Europese Seveso-richtlijn, die de basis vormt voor het (voormalige) Brzo en de (huidige) Seveso-wetgeving. Zie <https://seveso.nl/wat-is-seveso-bedrijf/>, benaderd op 19 januari 2024.

grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken, en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet.²⁵

- IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control. Het is een Europese richtlijn ter preventie en bestrijding van verontreiniging en uitstoot. IPPC-installaties hebben van zichzelf een bepaalde uitstoot. Een bedrijf of instelling met een dergelijke installatie is een IPPC-inrichting. Vanwege de uitstoot zijn IPPC-inrichtingen vergunningplichtig. Het grootste deel van de IPPC-inrichtingen valt onder het bevoegd gezag van de gemeente. Het Besluit omgevingsrecht beschrijft welke IPPC-inrichtingen onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Voorbeelden van IPPC-inrichtingen zijn afvalverbrandingsinstallaties en grote pluimveehouderijen.
- RIE-4 staat voor Richtlijn Industriële Emissie Categorie 4. Bepaalde bedrijven en instellingen hebben installaties die vallen onder de Richtlijn industriële emissies. Onder categorie 4 vallen installaties voor de chemische industrie.²⁶

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

Typen inrichtingen²⁷

Tabel 1 toont de verschillende typen inrichtingen en de verantwoordelijke bevoegde gezagen. Met de ingang van de Omgevingswet gebruiken overheden een andere typering. Omdat we kijken naar de periode voordat de Omgevingswet inging, gebruiken we onderstaande categorisering. Tot de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer kon de omgevingsdienst wel toezichthouden op het gebied van energiebesparing, als in de milieuvergunning voorschriften daarvoor waren opgenomen.

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

Type bedrijf	Bevoegd gezag ²⁸	Maatlatorganisatie
A – lichte milieubelastende activiteiten, geen vergunning- of meldingsplicht	Gemeente	Omgevingsdienst
B-min – vallen vanwege geringe milieuimpact onder het bevoegd gezag van de gemeente	Gemeente	Omgevingsdienst
B – lichte milieubelastende activiteiten, geen vergunningplicht, wel meldingsplicht, soms milieutoets	Gemeente	Omgevingsdienst
C – milieubelastende activiteiten, vergunning- en meldingsplicht	Gemeente of provincie*	Omgevingsdienst

²⁵ <https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/groningen-fryslan/>, benaderd op 13 mei 2024.

²⁶ Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.

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

²⁸ Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.

C met IPPC-installatie – bedrijven met een installatie die van zichzelf uitstoot	Gemeente of provincie**	Omgevingsdienst
C met RIE-4-installatie – complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen	Provincie	Omgevingsdienst
C aangeduid als Brzo – bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen boven een bepaalde drempelwaarde en die zware ongevallen kunnen veroorzaken	Provincie, in enkele gevallen het Rijk	Omgevingsdienst of Staatstoezicht op de Mijnen

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

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

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

Tabel 2: wettelijke veranderingen per type inrichting

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

²⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Besluit van 3 april 2023 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-111.html>, benaderd op 30 mei 2024 en [Overgangsrecht vergunningplichtige bedrijven onder het Activiteitenbesluit](#) | Informatiepunt Leefomgeving/, benaderd op 12 december 2024.

Kader III: Basistaak of niet-basistaak

Gemeenten en provincies moeten bepaalde VTH-taken bij de omgevingsdienst hebben ondergebracht. Die taken vormen het basistakenpakket van de omgevingsdienst. Met de wijziging van het Activiteitenbesluit Milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (Bor) werd energietoezicht per 1 juli 2023 een basistaak voor alle typen inrichtingen.³⁰ In het Activiteitenbesluit milieubeheer (Am) stonden algemene regels voor energiebesparing. Tot 1 juli 2023 was energietoezicht een basistaak voor de omgevingsdienst bij de zogenaamde basistaakinrichtingen. Voor de ODG waren dit de A- en B-inrichtingen voor de energiebesparingsplicht. Bij type C inrichtingen zou dit tot 1 juli 2023 in de vergunning geregeld moeten zijn. Een milieutoezichthouder kon bedrijven en instellingen controleren op deze regels voor de energiebesparingsplicht. Voor Type C-inrichtingen kon de ODG toezichthouden op eventuele voorschriften voor energie in de milieuvergunning. Onder de Omgevingswet is de energiebesparingsplicht verankerd in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving.

Erkende maatregelen

Om duidelijkheid te scheppen over welke energiebesparende maatregelen bedrijven en instellingen kunnen nemen, stelt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) sinds 2019 zogenaamde Erkende Maatregelen Lijsten (EML) op. Hierop zijn alle door het Rijk erkende energiebesparende maatregelen opgenomen die bedrijven en instellingen moeten nemen om te voldoen aan de energiebesparingsplicht.³¹ Met de tweede ronde van de informatieplicht (2023) heeft het ministerie ook een geactualiseerde EML opgesteld.

2.3 De provincie Groningen als opdrachtgever

De provincie Groningen voert zelf geen taken op het gebied van energietoezicht uit. De ODG voert de VTH-taken uit in opdracht van de provincie Groningen (Zie Kader I). Gedeputeerde Staten van Groningen hebben de directeur van de ODG gemandateerd om vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende taken op het gebied van de fysieke leefomgeving uit te voeren. Daardoor voert de ODG het Basis-, Milieu-, Bouw-, RIE-4- en Seveso-takenpakket uit.³² Jaarlijks formuleert de provincie via het VTH-werkprogramma een opdracht aan de omgevingsdienst in de vorm van het aantal uren energietoezicht. De provincie Groningen bepaalt het budget voor de opdracht aan de omgevingsdienst op basis van een businesscase: de ODG geeft aan wat zij nodig heeft en op basis daarvan stelt de provincie Groningen haar opdracht aan de ODG bij.³³

Het mandaatbesluit noemt een aantal uitzonderingen op de reikwijdte van het mandaat aan de ODG: onder meer besluiten met betrekking tot politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers en besluiten

³⁰ Zie Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Besluit van 3 april 2023 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht:

<https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stb-2023-111.html>, onder de kopjes Basistakenpakket en Consultatie en voorhang, benaderd op 30 augustus 2024.

³¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml>, benaderd op 17 januari 2024.

³² Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2024. Dit mandaatbesluit vervangt de oude van 24 januari 2017.

³³ Ecorys i.o.v. VVR. (2024) DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Groningen. Ecorys.

die ingaan tegen vastgesteld beleid, vereisen goedkeuring van Gedeputeerde Staten.³⁴ We weten niet hoe vaak dit daadwerkelijk gebeurt.

2.4 De Groningse gemeenten als opdrachtgever

2.4.1 Gemeente Het Hogeland

De gemeente Het Hogeland voert zelf geen toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht uit. De gemeente geeft anno 2024 geen jaaropdracht voor energietoezicht aan de ODG. Energietoezicht bij bedrijven ziet de gemeente als een reguliere milieutaak die onderdeel is van de algemene jaaropdracht.³⁵

Het aantal bedrijven dat de ODG per jaar in de gemeente controleert, bepaalt de dienst op basis van de ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht en de beschikbare capaciteit bij de Groningse omgevingsdienst.³⁶

De gemeente Het Hogeland heeft de ODG toestemming verleend om de bedrijfsinformatie van energiebesparingsplichtige ondernemingen in haar gemeente in te zien bij RVO. Deze gegevens ontvangt RVO via de informatieplicht die voor energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen geldt. De ODG gebruikt deze informatie voor het uitvoeren van het energietoezicht in de gemeente Het Hogeland.³⁷

2.4.2 Gemeente Midden-Groningen

De gemeente Midden-Groningen voert zelf geen energietoezicht uit. Het college van B&W van de gemeente Midden-Groningen heeft in 2018 het mandaat om energietoezicht bij bedrijven uit te voeren overgedragen aan de directeur van de ODG.³⁸ Jaarlijks formuleert de gemeente Midden-Groningen op basis van een opdrachtformulier de taken die de ODG voor de gemeente moet uitvoeren.³⁹ Dit houdt in dat de ODG met een voorstel komt voor de jaaropdracht en dat de gemeente Midden-Groningen deze ondertekent. De jaaropdracht is daarmee tevens de opdrachtformulering.⁴⁰

³⁴ Artikel 6 lid 1 Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2024

³⁵ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Het Hogeland op 16 september 2024.

³⁶ Ecorys i.o.v. VvR. (2024) DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Het Hogeland. Ecorys.

³⁷ Gemeente Het Hogeland, Brief van de gemeente Het Hogeland aan de ODG, Onderwerp: Toestemming inzage energie informatie, 25 november 2019.

³⁸ Gemeente Midden-Groningen, Algemeen Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2018.

³⁹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024) DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Midden-Groningen. Ecorys.

⁴⁰ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Midden-Groningen op 20 augustus 2024.

2.4.3 Gemeente Westerkwartier

De gemeente Westerkwartier voert ‘voor zover bekend’⁴¹ zelf geen VTH-taken uit op het gebied van energiebesparing bij bedrijven en instellingen.⁴² De gemeente Westerkwartier heeft de ODG toestemming verleend om de gegevens die RVO ontvangt in het kader van de informatieplicht, in te zien. Deze gegevens gebruikt de ODG voor het uitvoeren van het energietoezicht.⁴³

De energietoezichtsoopdracht aan de ODG staat in de begroting onder het overkoepelende onderwerp VTH. Deze opdracht omvat de invulling van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht binnen een aantal projecten waar de gemeente aan deelnam. In het geval van het project Energiebesparing bij bedrijven (EBB) is een overeenkomst gesloten over de kosten van dit project. Voor een meerwerkopdracht is ook een overeenkomst met de ODG afgesloten.⁴⁴ Beide projecten komen inhoudelijk aan bod in paragrafen 3.3.1 en 3.4.3.

In 2020 rondde de ODG het project EBB af. In 2021 verzocht de gemeente Westerkwartier de ODG energietoezicht uit te blijven voeren bij bedrijven en instellingen. Omdat het energietoezicht niet was opgenomen in de jaaropdracht, werd dit vormgegeven in een meerwerkovereenkomst. Onder de opdracht vallen de beoordeling van de informatie die bedrijven aanleveren bij RVO in het kader van de informatieplicht, bedrijfsbezoeken en hercontroles. Voor deze activiteiten maakte de ODG 112 uur vrij in 2021.⁴⁵ Zowel in 2022 als 2023 hebben Westerkwartier en de ODG de overeenkomst hernieuwd. De dienst maakte respectievelijk 107 en 106 uur vrij voor de uitvoering van het energietoezicht in de gemeente Westerkwartier.

2.5 Samenvattende bevindingen

Provincie Groningen

- De provincie Groningen voert zelf geen taken uit op het gebied van energietoezicht. Zij mandateerde het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht aan de directeur van de ODG.
- De provincie geeft jaarlijks opdracht aan de ODG voor de uitvoering van het energietoezicht op basis van een schatting van de werkzaamheden van de ODG.
- De provincie mandateerde de directeur van de ODG voor het energietoezicht op majeure risicobedrijven.

Gemeente Het Hogeland

⁴¹ Dit citeren wij uit Ecorys i.o.v. VvR. (2024) DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Westerkwartier. Ecorys, p. 1.

⁴² Ecorys i.o.v. VvR. (2024) DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Westerkwartier. Ecorys.

⁴³ Gemeente Westerkwartier, Brief van de gemeente Westerkwartier aan de ODG, Onderwerp: Energiemandaat, 25 november 2019.

⁴⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024) DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Westerkwartier. Ecorys.

⁴⁵ Omgevingsdienst Groningen. (2021). Meerwerkovereenkomst.

- De gemeente Het Hogeland voert zelf geen energietoezichtstaken bij bedrijven uit. Ze heeft de ODG toestemming verleend om informatie van bedrijven en instellingen in die gemeenten in het kader van de informatieplicht te gebruiken voor het energietoezicht.
- De gemeente geeft op dit moment geen jaaropdracht voor energietoezicht aan de ODG. Het aantal bedrijven dat de ODG per jaar in de gemeente controleert, wordt bepaald op basis van de ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht en de beschikbare capaciteit.

Gemeente Midden-Groningen

- De gemeente Midden-Groningen voert zelf geen energietoezichtstaken bij bedrijven uit. Ze heeft de ODG toestemming verleend om informatie van bedrijven en instellingen in die gemeenten in het kader van de informatieplicht te gebruiken voor het energietoezicht.
- De ODG komt jaarlijks zelf met een voorstel voor de jaaropdracht waarmee de gemeente Midden-Groningen al dan niet mee instemt. Dit voorstel vormt dan de jaaropdracht.

Gemeente Westerkwartier

- De gemeente Westerkwartier voert zelf geen energietoezichtstaken bij bedrijven uit. Ze heeft de ODG toestemming verleend om informatie van bedrijven en instellingen in die gemeenten in het kader van de informatieplicht te gebruiken voor het energietoezicht.
- De gemeente formuleert een opdracht aan de ODG over de invulling van het energietoezicht in de vorm van een schriftelijke overeenkomst over toezichtprojecten waar de gemeente aan deelneemt.

3. Beleid energietoezicht provincie Groningen en Groningse gemeenten

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 constateerden we dat de meeste van de onderzochte deelnemers van de ODG zelf geen toezicht- en handhavingsactiviteiten uitvoeren op het gebied van de energiebesparingsplicht. De meeste deelnemers hebben wel VTH-beleid waar zij de energiebesparingsplicht en ambities op dat gebied in beschrijven. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het overkoepelende VTH-beleid van de ODG en zijn deelnemers, en het (VTH-)beleid van de provincie Groningen en de gemeenten Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier.

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

3.2 Overkoepelende U&H-strategie

Wettelijk gezien moeten de deelnemers van de omgevingsdienst overkoepelend beleid vaststellen ter vormgeving op hoofdlijnen van het VTH-beleid van de omgevingsdienst.⁴⁶ Voor de ODG geldt de overkoepelende Uitvoering- en Handhavingsstrategie (U&H-strategie). Deze strategie vormt de basis voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de Groningse gemeenten en de provincie Groningen hebben overgedragen aan de ODG voor de jaren 2023-2027. De uitwerking van de U&H-strategie ligt in de jaarlijkse werkprogramma's voor de deelnemers van de ODG.⁴⁷

⁴⁶ Dit vloeit voort uit de Omgevingswet (voorheen de Wet VTH).

⁴⁷ U&H-strategie Omgevingsdienst Groningen 2023-2027.

Als één van de doelstellingen noemt de U&H-strategie onder meer een constructieve bijdrage leveren aan de energietransitie. Eén van de manieren waarop de deelnemers van de ODG dat willen bereiken, is door het toepassen van energiebesparende maatregelen bij bedrijven te stimuleren. Zij beogen dat in 2027 alle bedrijven die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht daadwerkelijk alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben toegepast.⁴⁸

3.3 Beleid energietoezicht provincie Groningen

3.3.1 Algemeen beleid

Provinciale Staten van Groningen stelden in maart 2016 het programma Energietransitie 2016-2019 vast. In dit programma zette de provincie Groningen via één van de drie actielijnen in op energiebesparing bij bedrijven. Doel was jaarlijks 1,5% van het finaal energiegebruik te besparen in de gehele provincie. Dit beoogde de provincie door efficiëntieverbetering bij bedrijven te stimuleren. Ze wilde daarin de energie-intensieve industrie prioriteren, omdat die sector de meeste energie verbruikte en dus een groot besparingspotentieel had. Het blijkt niet uit het programma wat de provincie bedoelt met efficiëntieverbetering bij bedrijven en op welke manier zij die wil bewerkstelligen.⁴⁹

De ODG voerde tussen 2017-2020 samen met provincie en negen van de tien Groningse gemeenten het project Energiebesparing bij bedrijven (EBB) uit. Het project omvatte twee fasen. De eerste fase bestond uit het opvragen van energiegegevens door de ODG en werd volledig gefinancierd door de provincie Groningen. De tweede fase bestond uit locatiecontroles.⁵⁰ Hoofdstuk 5 gaat in op dit project. Enkele gemeenten gaven de ODG een meerwerkopdracht, waaronder de gemeente Westerkwartier.⁵¹ Die opdracht komt later in dit hoofdstuk aan bod.

3.3.2 VTH-beleid

Tussen 2017-2020 kwam in de provinciale jaarprogramma's informatie aan bod over de in de vorige paragraaf beschreven projecten. In de programma's over 2021 tot en met 2023 stond vrijwel niks over het energietoezicht bij bedrijven. In de jaaropdrachten aan de ODG van 2023 en 2024 staan energietoezichtstaken vermeld, waaronder toezicht locatiegebonden energie en advisering over energie.⁵²

⁴⁸ U&H-strategie Omgevingsdienst Groningen 2023-2027, p. 12.

⁴⁹ Vergadering van Provinciale Staten van 16 maart 2016: Provincie Groningen. (2016). Vol ambitie op weg naar transitie. Programma Energietransitie 2016-2019. Provincie Groningen.

⁵⁰ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Historie energietoezicht ODG 2017 - 2023. Omgevingsdienst Groningen; Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁵¹ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017-2023 v2. Omgevingsdienst Groningen.

⁵² Provincie Groningen en Omgevingsdienst Groningen. (2022). Jaaropdracht 2023. Omgevingsdienst Groningen; Provincie Groningen en Omgevingsdienst Groningen. (2023). Jaaropdracht 2024. Omgevingsdienst Groningen;

3.4 Beleid energiebesparingsplicht Groningse gemeenten

Het in paragraaf 3.3 beschreven project EBB had ook betrekking op bedrijven die onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen. Alle Groningse gemeenten, met uitzondering van de gemeente Veendam, deden mee aan dit project. Deelnemende gemeenten sloten op initiatief van de provincie Groningen en de ODG een opdrachtovereenkomst met de ODG voor dit project.⁵³ Daarnaast namen zeven Groningse gemeenten deel aan de landelijke regeling Versterkte Uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht van Rijkswaterstaat (VUE, 2020). Dit betrof ook de onderzochte gemeenten. Kader IV toont informatie over de VUE.

Kader IV: Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE)

Rijkswaterstaat bood enkele ondersteuningsregelingen aan gemeenten en omgevingsdiensten om de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht te helpen versterken. De VUE liep van 2020 tot en met 2023 en bood gemeenten en omgevingsdiensten de mogelijkheid om door Rijkswaterstaat beoordeelde externe specialisten in te huren om hen te helpen met de uitvoering van taken op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht. Gemeenten en omgevingsdiensten konden de regeling aanvragen.⁵⁴ Zeven Groningse gemeenten maakten hiervan gebruik, onder meer de gemeenten Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier.⁵⁵

Deelnemers leverden informatie voor de VUE-monitor. Die monitor bood informatie over wat er met de extra ondersteuning gebeurde. Hierin stond onder meer hoeveel bedrijfscontroles waren uitgevoerd.⁵⁶

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

3.4.1 Gemeente Het Hogeland

Algemeen beleid

De gemeente Het Hogeland stelde in haar Beleidsnotitie Duurzame ontwikkeling in Het Hogeland vast dat zij energiebesparing bij bedrijven wilde stimuleren. Dit nam zij volgens de notitie op in de VTH-uitvoeringsplannen. Doelen met betrekking tot energiebesparing heeft ze niet in de beleidsnotitie Duurzaamheid opgenomen.⁵⁷

In de begrotingen en jaarstukken van de gemeente Het Hogeland staat geen informatie over het energietoezicht bij bedrijven.

⁵³ Provincie Groningen, ODG. (2018). Voorstel Energiebesparing bij bedrijven. Akkoord op voorstel. Provincie Groningen, ODG.

⁵⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/versterking/>, benaderd op 4 juli 2024.

⁵⁵ Zie Databank VUE: <https://vue.databank.nl/dashboard/?short=ipnec>, benaderd op 4 juli 2024

⁵⁶ Zie Databank VUE: <https://vue.databank.nl/dashboard/?short=ipnec>, benaderd op 4 juli 2024.

⁵⁷ Gemeente Het Hogeland. (2021). Beleidsnotitie Duurzame ontwikkeling in Het Hogeland. Gemeente Het Hogeland; De gemeente Het Hogeland bestaat sinds 2019. Als we hier spreken over Het Hogeland, bedoelen wij de huidige gemeente én de gemeenten die tot de herindeling zelfstandig waren.

VTH-beleid

De gemeente Het Hogeland neemt het energietoezicht mee in de reguliere milieucontroles. Uit de VTH-jaarverslagen blijken geen specifieke energiebesparingsdoelen.⁵⁸

3.4.2 Gemeente Midden-Groningen

Algemeen beleid

In haar Duurzaamheidsvisie stelde de gemeente Midden-Groningen zich ten doel om jaarlijks 1,5% energie te besparen, in lijn met het landelijke energieakkoord. Dit percentage heeft betrekking op het totale energieverbruik, niet alleen bij bedrijven.⁵⁹ De gemeente gaf in deze visie aan dat voor de energiebesparingsplicht een handhavende rol voor de gemeente is weggelegd. Die rol begint volgens de gemeente echter niet bij handhaven maar bij het stellen van doelen die passen bij de wettelijke afspraken en de mogelijkheden van bedrijven. Wat die doelen inhouden en welke afspraken de gemeente met bedrijven maakt om de energiebesparingsplicht na te leven, blijkt niet uit de Duurzaamheidsvisie. De gemeente verwees hiervoor naar het project EBB.⁶⁰

VTH-beleid

In het VTH Omgevingsbeleidsplan 2021-2024 van de gemeente Midden-Groningen staan de volgende doelstellingen over energiebesparing bij bedrijven:

- Een daling van 20% van het energieverbruik bij bedrijven conform de Europese Energie Efficiency Richtlijn (EED) in 2023. De gemeente beoogt het energieverbruik over 2019 te vergelijken met dat van 2023 om zo de energiebesparing in kaart te brengen.
- In 2024 voldoen alle bedrijven die dat moeten aan de energiebesparingsplicht. Deze doelstelling wil de gemeente monitoren door te inventariseren welke bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht vallen en hoeveel bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht. De gemeente heeft zelf geen concrete afspraken met bedrijven gemaakt. Die komen tot stand via periodieke controles door de ODG.⁶¹

Om deze doelstellingen te behalen wil de gemeente bij vergunningverlening door middel van voorlichting bedrijven en instellingen stimuleren energiebesparende maatregelen te treffen.

3.4.3 Gemeente Westerkwartier

Algemeen beleid

Bij de gemeente Westerkwartier valt energiebesparing bij bedrijven onder haar duurzaamheidsbeleid. Jaarlijks stelt de gemeente een algemeen jaarplan duurzaamheid op en evalueert zij de resultaten. De gemeentelijke ambitie met betrekking tot energiebesparing was

⁵⁸ Gebaseerd op de VTH-jaarverslagen van de gemeente Het Hogeland over 2018-2021. Die van 2022 en 2023 waren nog niet vastgesteld.

⁵⁹ Gemeente Midden-Groningen. (2019). Duurzaamheidsvisie Midden-Groningen. <https://www.midden-groningen.nl/duurzaamheidsvisie>, benaderd op 29 juli 2024

⁶⁰ Gemeente Midden-Groningen. (2019). Duurzaamheidsvisie Midden-Groningen. Gemeente Midden-Groningen, p. 28.

⁶¹ AnteaGroup i.o.v. Gemeente Midden-Groningen. (2020). VTH Omgevingsbeleidsplan 2021-2024. AnteaGroup; Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Midden-Groningen op 20 augustus 2024.

om in 2019 een reductie van 10% ten opzichte van 2015 op het totale energieverbruik door particulieren en bedrijven te realiseren.⁶² De gemeente monitorde het energieverbruik in haar gemeente door de tool Energie in Beeld van Enexis, de huidige Regionale Klimaatmonitor.⁶³

Verder werkten de Westerkwartiergemeenten⁶⁴ in 2017-2018 samen met de ODG en de provincie Groningen in het kader van het project EBB.⁶⁵ Energietoezichthouders van de ODG bezochten 44 grootverbruikers en middelgrote energieverbruikers en kregen ondersteuning bij energiebesparing.⁶⁶ De gemeente Westerkwartier geeft aan dat bij bedrijven 10 procent energiebesparing is gerealiseerd.⁶⁷

Als vervolg op het project EBB gaf de gemeente Westerkwartier in 2021, 2022 en 2023 de ODG een meerwerkopdracht voor energietoezicht. Hiervoor sloot de gemeente een Meerwerkovereenkomst met de ODG af waarin gemeente en ODG vastlegden welke werkzaamheden de meerwerkopdracht inhield en hoeveel de opdracht maximaal mocht kosten.⁶⁸

In haar meest recente duurzaamheidsbeleid zet de gemeente Westerkwartier in op energiebesparing bij klein- en middenbedrijf en koppelt die aan provinciale projecten op het gebied van duurzame energieopwek (Zon op alle bedrijfsdaken). Verder wil de gemeente door middel van advies over verduurzaming bedrijven en instellingen stimuleren energiebesparende maatregelen te treffen. Concreet streeft de gemeente de doelstelling na om in 2030 20 procent van alle woningen en gebouwen in de gemeente te hebben verduurzaamd door isolatie en woningverbetering.⁶⁹

VTH-beleid

In haar Uitvoering- en Handavingsstrategie 2023-2027 beoogt de gemeente Westerkwartier alle energiebesparingsplichtige bedrijven te laten voldoen aan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd tot vijf jaar.⁷⁰ Het is onbekend op welke manier. Desgevraagd geeft de gemeente aan dat zij jaarlijks een reeks energierelevante bedrijven door aan de ODG om energietoezicht uit te voeren. In overleg met de gemeente maakt de ODG een prioritering. De ODG informeert de gemeente Westerkwartier middels periodieke rapportages over de voortgang

⁶² Zie Jaarplannen en -evaluaties tussen 2017-2023; Gemeente Westerkwartier. (2019). Jaarplan Duurzaamheid 2019. Gemeente Westerkwartier, p. 4.

⁶³ <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/energieverbruik>, benaderd op 13 september 2024.

⁶⁴ Tot de gemeentelijke herindeling van 2019 bestond de gemeente Westerkwartier uit de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van de gemeente Winsum. Deze gemeenten werkten voor de herindeling al samen op een aantal beleidsterreinen, waaronder duurzaamheid. Om verwarring te voorkomen en de leesbaarheid van het rapport te bevorderen, spreken we over Westerkwartiergemeenten en noemen we niet elke gemeente afzonderlijk.

⁶⁵ Zie Jaarplannen en -evaluaties tussen 2017-2023.

⁶⁶ Gemeentelijke jaarplannen en evaluaties duurzaamheid van 2017-2019.

⁶⁷ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de gemeente Westerkwartier.

⁶⁸ Gemeente Westerkwartier en Omgevingsdienst Groningen. Meerwerkovereenkomsten van 2021, 2022 en 2023. Gemeente Westerkwartier en Omgevingsdienst Groningen.

⁶⁹ Gemeente Westerkwartier. (2020). Duurzaamheidsbeleid 2020-2025. Gemeente Westerkwartier, pp. 16-18.

⁷⁰ Gemeente Westerkwartier. (2023). Uitvoering- en Handavingsstrategie voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en Provincie verplicht en facultatief hebben overgedragen aan de omgevingsdienst Groningen. Gemeente Westerkwartier, p. 12.

van het energietoezicht. Indien hier behoefte aan is, kan ook een periodiek overleg gepland worden.⁷¹

3.5 Samenvattende bevindingen

Provincie Groningen

- In het programma van de Regionale Energietransitie zette de provincie Groningen via één van de drie actielijnen in op energiebesparing bij bedrijven. Doel was jaarlijks 1,5% van het finaal energiegebruik te besparen, in lijn met de landelijke Klimaatdoelstelling. Hier wordt niet op gemonitord.
- De provincie financierde tussen 2018-2020 het project EBB om bij gemeenten energietoezicht te stimuleren. Toen het project stopte, stakte ook het energietoezicht bij de meeste gemeenten.
- Sinds 2023 is energietoezicht volgens de ODG onderdeel van het reguliere toezicht. De SPUK THE vanuit het Rijk maakte het mogelijk dat energietoezichthouders in dienst konden treden bij de ODG om energietoezicht stelselmatig uit te voeren. Te zien is dat in de jaaropdrachten over 2023 en 2024 energietoezicht onderdeel is van de opdracht aan de ODG.

Gemeente Het Hogeland

- De gemeente Het Hogeland legde in haar Beleidsnotitie Duurzame ontwikkeling in Het Hogeland vast dat zij energiebesparing bij bedrijven wil stimuleren. Hoeveel blijkt daar niet uit.
- In begrotingen en jaarstukken van de gemeente staat geen informatie over het energietoezicht bij bedrijven.
- De gemeente werkte samen met de ODG om grootverbruikers in beeld te krijgen in het kader van het project EBB. Na 2020 stopte die samenwerking en daardoor ook het energietoezicht. Hetzelfde gebeurde na het aflopen van de VUE-regeling.

Gemeente Midden-Groningen

- De gemeente Midden-Groningen streeft het landelijke percentage 1,5% energiereductie na. Ze handhaaft niet op de energiebesparingsplicht omdat ze hiervoor doelen wil opstellen in samenwerking met de bedrijvigheid in de gemeente.
- De gemeente Midden-Groningen beoogt een daling van 20% van het energieverbruik bij bedrijven en instellingen in de gemeente. Daarnaast wil ze dat alle bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en informatieplicht ook daadwerkelijk daaraan voldoet.
- De gemeente werkte samen met de ODG om grootverbruikers in beeld te krijgen in het kader van het project EBB. Na 2020 stopte die samenwerking en daardoor ook het energietoezicht.

⁷¹ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Westerkwartier op 30 augustus 2024.

Gemeente Westerkwartier

- De gemeente Westerkwartier wilde in 2019 een reductie van 10% van het totale energieverbruik van particulieren en bedrijven ten opzichte van 2015 hebben gerealiseerd. In haar meest recente duurzaamheidsbeleid zet de gemeente Westerkwartier in op energiebesparing bij midden- en kleinbedrijf gekoppeld aan duurzame energieopwek.
- De gemeente werkte samen met de ODG om grootverbruikers in beeld te krijgen in het kader van het project EBB. De gemeente gaf de ODG verder drie jaar achtereenvolgens een meerwerkopdracht op het gebied van energietoezicht.

4. Energietoezicht bij majeure risicobedrijven

4.1 Inleiding

Naast de VTH-taken op het gebied van energie in de provincie Groningen, heeft de ODG een extra regionale taak. De ODG verleent vergunningen aan en controleert op de naleving ervan bij alle majeure risicobedrijven in Drenthe, Fryslân en Groningen.⁷² Dit hoofdstuk gaat in op het uitgevoerde toezicht bij majeure risicobedrijven, de samenwerking tussen de drie provincies en hun omgevingsdiensten en de effectiviteit van het toezicht.

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

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

4.2 Energietoezicht op majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke Provincies

Sinds 1 juli 2023 is de energiebesparingsplicht en de informatieplicht van toepassing op majeure risicobedrijven en IPPC-inrichtingen. Tot juli 2023 waren milieuvergunningplichtige bedrijven verplicht om energievoorschriften op te nemen in de milieuvergunning. Op basis daarvan kon de omgevingsdienst handhaven, onder meer op energie. De ODG is verantwoordelijk voor de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven, waaronder ook energietoezicht. Het energietoezicht voor

⁷² Noordelijke Rekenkamer, 2016, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 29.
34 Eindrapport –Groningen

provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin deze zich bevindt.

4.2.1 Organisatiestructuur en mandaat

Sinds 2019 voert de ODG VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.⁷³ Gedurende de onderzoeksperiode gaat het om 60 tot 100 bedrijven voor de drie Noordelijke provincies (zie tabel 4 in paragraaf 4.3.1).

Drenthe en Fryslân hebben afzonderlijke afspraken gemaakt met de ODG. Drenthe koos voor een gedeconcentreerde uitvoering van VTH-taken in samenwerking met de ODG en tot 2024 waren Brzo-toezichthouders en -vergunningverleners bij de Groningse dienst gedetacheerd.⁷⁴ De FUMO koos voor een geconcentreerde uitvoering van de VTH-taken door de ODG. Medewerkers die voorheen Brzo-taken verrichtten bij de FUMO, zijn tegenwoordig in dienst van de ODG.⁷⁵ Kader V toont informatie over de manier waarop het mandaat van VTH-taken, waaronder het energietoezicht, bij de ODG kwam evenals een uitleg over de Noordelijke Maat.

Kader V: Organisatiestructuur en mandaat majeure risicobedrijven

Uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2016) bleek dat hoewel de ODG de bevoegdheid voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Drenthe en Fryslân al sinds 2013 gemandateerd had moeten krijgen, dit mandaat lange tijd niet door de OD Drenthe en de FUMO aan de ODG was gegeven. De angst bestond dat de specialistische kennis bij de FUMO en OD Drenthe zou uithollen wanneer medewerkers bij de ODG in dienst zouden treden.⁷⁶ Het oorspronkelijke idee van een regionaal mandaat was een gecentraliseerde uitvoering van VTH-taken bij de risicobedrijven, maar het resultaat was een gedeconcentreerde structuur waarin de FUMO, OD Drenthe en ODG elk afzonderlijk op het gebied van VTH bij majeure risicobedrijven taken uitvoerden.⁷⁷

Naar aanleiding van het hierboven genoemde rekenkameronderzoek uit 2016 stelden de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen als bevoegde gezagen van majeure risicobedrijven in 2018 de Noordelijke Maat vast. Sindsdien formuleren de drie Noordelijke provincies een gezamenlijke opdracht aan de ODG om het energietoezicht bij majeure risicobedrijven uit te voeren. De taken worden begroot volgens de Noordelijke Maat, waarin door de provincies gezamenlijke normen opgenomen zijn voor de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, waar ook het energietoezicht onder valt. Deze normen worden jaarlijks bezien en, indien nodig, bijgesteld.⁷⁸

Noordelijke Maat

De Noordelijke Maat bestaat uit drie onderdelen: een rapportage Risicoanalyse en daarop gebaseerde prioriteiten en ambities, een rapportage Uitvoeringskwaliteit keuzen en uitvoeringsgegevens met betrekking tot VTH-taken bij majeure risicobedrijven, en een rekenmodel voor het doorrekenen van de

⁷³ Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 5.

⁷⁴ Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek: provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer; gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de OD Drenthe op 15 juli 2024.

⁷⁵ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, pp. 13-14.

⁷⁶ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip Groningse op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.

⁷⁷ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.

⁷⁸ Omgevingsdienst Groningen, 2020, Begroting 2021, p. 11; Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 4.

kosten en inzet. De afrekening geschiedt op grond van de werkelijke kosten. Het verschil verrekenen de drie Noordelijke provincies onderling op basis van het aantal bedrijven in die provincies.⁷⁹

4.2.2 Energietoezicht

Majeure risicobedrijven en IPPC-bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie dienen jaarlijks (hoogdrempelig) of ten minste eenmaal per drie jaar (laagdrempelig) een keer te zijn bezocht voor een Brzo/Seveso-inspectie (Brzo en IPPC) en jaarlijks een Wabo-controle (Brzo, IPPC⁸⁰ en RIE-4).⁸¹ Energiecontroles vinden plaats tijdens een Brzo-inspectie (sinds 2024 Seveso-inspectie) en is, in het bijzonder, onderdeel van de Wabo-controle.⁸² Kader VI toont informatie over de Brzo/Seveso-inspectie en de Wabo-controle. Onderdeel van de Wabo-controle is het energietoezicht. Eigenstandige energiecontroles vinden zelden plaats vanwege de complexiteit van de majeure risicobedrijven en het gebrek aan voldoende toezichthouders.⁸³ Aan de hand van een gezamenlijke risicoanalyse van de provincies en de ODG worden bezoekfrequenties toegewezen. Bedoeling is dat majeure risicobedrijven jaarlijks of een keer in de drie jaar worden gecontroleerd (zie kader VI).⁸⁴ De stukken suggereren dat de ODG alle majeure risicobedrijven jaarlijks of minimaal één keer in de drie jaar bezoekt voor een Brzo-inspectie en dat op basis van een risicoanalyse bepaald wordt welke instellingen een milieucontrole krijgen.⁸⁵ In de praktijk blijkt dit weerbarstiger, gezien de ODG kampt met capaciteitstekort.⁸⁶

Kader VI: Brzo/Seveso-inspectie en Wabo-controle⁸⁷

In het Besluit risico zware ongevallen (Brzo) stond dat bij hogedrempelbedrijven jaarlijks een inspectie wordt gehouden, bij lagedrempelbedrijven ten minste eens per drie jaar, tenzij het bevoegd gezag door een systematische evaluatie van de gevaren het inspectieprogramma aanpast. Of een bedrijf of instelling een hogedrempelbedrijf of lagedrempelbedrijf is, is afhankelijk van de aard en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen er op locatie aanwezig zijn.⁸⁸ Sinds 2024 is het Brzo opgegaan in de Omgevingswet en is de benaming van de Brzo-inspectie gewijzigd naar Seveso-inspectie. In wezen verandert de inspectie zelf niet: dezelfde maatstaven als die uit het Brzo worden gebruikt voor een Seveso-inspectie. Seveso-inrichtingen hebben te maken met een Brzo/Seveso-inspectie en een Wabo-controle. RIE-4-bedrijven krijgen alleen een Wabo-controle. In beide gevallen kan er op de energiebesparingsplicht worden gecontroleerd.

Een Brzo-inspectie is in wezen een veiligheidsinspectie bij een Brzo-bedrijf. Tijdens een Brzo-inspectie controleert de omgevingsdienst of een bedrijf zich houdt aan de regels van het Brzo. Het Brzo maakt onderscheid tussen routinematige en niet-routinematige inspecties. Deze spreken redelijk voor zich: de routinematige inspecties zijn vooraf in het inspectieprogramma ingeplande inspecties en de niet-routinematige inspecties zijn niet vooraf gepland. Die laatste hebben in veel gevallen betrekking op ad-hoc

⁷⁹ BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland.

⁸⁰ RIE-4-inrichtingen zijn vaak IPPC-inrichtingen. Andere provinciale IPPC-inrichtingen worden door een ander team gecontroleerd volgens een eigen risicoanalyse.

⁸¹ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen, p. 15; hoog- of laagdrempelig heeft betrekking op de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stoffen. Zie website Seveso: <https://seveso.nl/seveso-inrichting/>, benaderd op 5 augustus 2024.

⁸² Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 8.

⁸³ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁸⁴ Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.

⁸⁵ Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.

⁸⁶ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de ODG op 22 augustus 2024.

⁸⁷ Grote delen van de informatie in dit kader komt van de website van Brzo+: <https://brzoplus.nl/aanpak/inspectiepraktijk/>, benaderd op 5 augustus 2024. Zie ook Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer.

⁸⁸ <https://seveso.nl/seveso-inrichting/>, benaderd op 1 oktober 2024.

situaties van slecht of niet-naleven, een incident of ongeval. Overtredingen vereisen in degelijke gevallen onderzoek om erop toe te zien dat de wetgeving wordt nageleefd en de eventuele onveilige situatie wordt opgeheven.

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

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

Bij een Wabo-controle controleert de inspecteur of het bedrijf voldoet aan de voorwaarden uit onder meer het Activiteitenbesluit, waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is. Verder kijkt de inspecteur naar bijvoorbeeld de vergunningen die zijn verleend in kader van de Wabo of emissievereisten zoals verankerd in de Wet milieubeheer. De Wabo-controle heeft meer betrekking op de impact van een bedrijf op zijn omgeving dan de veiligheid bij het bedrijf zelf.⁸⁹

In de praktijk loopt een energietoezichthouder tijdens een energiecontrole mee met de Brzo-toezichthouder. De ODG kijkt onder meer naar het energiegebruik en of de inrichting de energiebesparings- en informatieplicht naleeft. De nadruk ligt nog op het inrichten van een handavingsproces voor structureel energietoezicht bij majeure risicobedrijven.⁹⁰ In aanloop naar de verplichting van de energiebesparingsplicht en informatieplicht voor majeure risicobedrijven actualiseerde de ODG vergunningen van bedrijven om een grondslag te creëren waarop de ODG kon gaan handhaven.⁹¹ De ODG zal in 2024 meer naar de administratieve aspecten kijken, zoals energiebesparingsrapporten. Bedoeling is om dan in de toekomst meer handhavend op te treden.⁹²

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

- Percentage van de integrale milieucontroles waarin het voldoen aan energiebesparende maatregelen wordt meegenomen;
- Aantal projecten in het uitvoeringsprogramma dat dient ter bevordering van energiebesparing, duurzame energie, afvalreductie of circulariteit;
- Percentage bedrijven dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing van het totaal aantal bedrijven waarvan bekend is dat het zich bij RVO moet melden.⁹³

⁸⁹ Zie ook bijvoorbeeld Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer.

⁹⁰ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁹¹ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen.

⁹² Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁹³ Ecorys i.o.v. VVR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Fryslân. Ecorys

De provincies Groningen en Drenthe formuleerden geen kritische prestatie-indicatoren (KPI's) specifiek voor energietoezicht bij majeure risicobedrijven in hun provincies.⁹⁴

4.3 Effectiviteit energietoezicht bij majeure risicobedrijven

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

4.3.1 Middelen

De afgelopen jaren had de ODG € 3,3 miljoen (in 2019) tot bijna € 6,7 miljoen (in 2024) aan middelen beschikbaar voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Die middelen kwamen van de drie Noordelijke provincies (zie tabel 3).⁹⁵ De benodigde middelen groeide omdat het aantal majeure risicobedrijven in de Noordelijke provincies toenam (tabel 4).

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

Deelnemersbijdrage (in duizenden euro's)	2019	2020 ⁹⁶	2021	2022	2023	2024
Provincie Drenthe	559	?	829	905	849	1.037
Provincie Fryslân	671	?	1.085	1.045	1.207	1.127
Provincie Groningen	2.149	?	3.343	3.716	3.452	4.552
Totaal	3.379	4.016	5.256⁹⁷	5.666	5.508	6.696

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

Aantal majeure risicobedrijven	2019 ⁹⁸	2020 ⁹⁹	2021 ¹⁰⁰	2022	2023	2024
Provincie Drenthe	?	?	?	13	15	17
Provincie Fryslân	?	?	?	16	15	15
Provincie Groningen	?	?	?	53	60	67
Totaal	?	62	72	82	90	99

⁹⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Groningen. Ecorys; Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Drenthe. Ecorys.

⁹⁵ Dus exclusief Rijksmiddelen via de VUE en SPUK THE.

⁹⁶ Geen nadere info in jaarstukken 2020.

⁹⁷ Totaal is niet gelijk aan de som van de afzonderlijke bijdragen vanwege afrondingsverschillen.

⁹⁸ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2019.

⁹⁹ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2020.

¹⁰⁰ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2021.

4.3.2 Activiteiten en prestaties

In de jaren 2020-2023 voerde de ODG bij majeure risicobedrijven met name administratieve controles uit door middel van de controle op vergunningsvoorschriften. Zoals paragraaf 1.1 beschrijft, moeten alle majeure risicobedrijven sinds 1 juli 2023 voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De ODG geeft aan dat hij in het eerste kwartaal van 2024 de nadruk legt op de handhaving van de informatieplicht en daarna het energietoezicht gaat starten bij EU ETS-bedrijven, aangezien die tot 1 juli 2023 waren uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. In heel Noord-Nederland gaat dit om 39 bedrijven. Vanwege de complexiteit van deze bedrijven zullen waarschijnlijk niet alle inrichtingen in 2024 worden gecontroleerd.¹⁰¹

Onderstaand overzicht toont per provincie hoeveel majeure risicobedrijven de ODG in 2023 controleerde.

Tabel 5: aantal majeure risicobedrijven en aantal energiecontroles per provincie in 2023¹⁰²

	Aantal controles	Aantal majeure risicobedrijven
Drenthe	5	15
Fryslân	4	15
Groningen	10	60

Provincie Drenthe

In Drenthe is bij twee van de inrichtingen een energierapport beoordeeld op aanvraag van de Brzo-toezichthouder. Bij de andere inrichtingen is er een advies gegeven aan de afdeling vergunningverlening als onderdeel van de aanvraag van een revisievergunning.¹⁰³

Provincie Fryslân

In Fryslân is bij twee bedrijven een energierapport beoordeeld op aanvraag van de Brzo-toezichthouder. Bij de andere inrichtingen is er een advies gegeven aan de afdeling vergunningverlening als onderdeel van de aanvraag van een (revisie)vergunning.¹⁰⁴

Provincie Groningen

In Groningen is bij vijf bedrijven een energierapport beoordeeld op aanvraag van de Brzo-toezichthouder. Bij drie inrichtingen is er een advies gegeven aan de afdeling vergunningverlening als onderdeel van de aanvraag van een (revisie)vergunning. Bij de overige twee inrichtingen constateerde de ODG geen tekortkomingen.¹⁰⁵

¹⁰¹ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen, p. 9.

¹⁰² Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹⁰³ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹⁰⁴ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹⁰⁵ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

4.3.3 Effecten

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

4.4 Samenvattende bevindingen

- De drie Noordelijke provincies hebben energietoezichtstaken bij majeure risicobedrijven allen bij de ODG belegd. Medewerkers die voorheen Brzo-taken verrichtten bij de FUMO, zijn tegenwoordig in dienst bij de ODG, die van de OD Drenthe waren tot 1 januari 2024 gedetacheerd. Het energietoezicht bij provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin de inrichting is gevestigd.
- Energietoezicht bij majeure risicobedrijven en provinciale IPPC-inrichtingen is onderdeel van de Wabo-controle. De ODG bezoekt de majeure risicobedrijven jaarlijks danwel minimaal een keer per drie jaar.
- In de praktijk is het aantal controles lager, gezien de personele capaciteit nog niet op niveau is.

5. Energietoezicht bij overige bedrijven en instellingen

5.1 Inleiding

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

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

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

5.2 Werkwijze en prioritering regulier energietoezicht

De ODG houdt toezicht op de uitvoering van de energiebesparingsplicht door aangekondigde specifieke energiecontroles uit te voeren aan de hand van de erkende maatregelenlijst (EML). Dit is een lijst energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. In het kader van het reguliere energietoezicht bepaalt de ODG het aantal bedrijven dat hij per jaar controleert op basis van het totale aantal energiebesparingsplichtige bedrijven gedeeld door het aantal jaar waarin hij die bedrijven kan bezoeken. Uitgaande van deze redenering schat de ODG nog twee tot vijf jaar nodig te hebben om alle energiebesparingsplichtige bedrijven en

instellingen binnen de Groningse provinciegrenzen – zowel de bedrijven die onder provinciaal als gemeentelijk bevoegd gezag vallen – te controleren op de energiebesparingsplicht.¹⁰⁶

De ODG voert risicogericht energietoezicht uit. De dienst bepaalt op basis van drie parameters welke bedrijven en instellingen aan de beurt zijn voor een energiecontrole: een eigen risicoanalyse, de rubricering van RVO op basis van de ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht en een algemene milieurisicoanalyse. De rubricering bij RVO geschiedt aan de hand van codes die een rangschikking van laag tot hoge prioriteit bij toezicht aangeven. Concreet betekent een hoge prioriteit bij toezicht dat het bedrijf of de instelling in de rapportage voor minstens één erkende maatregel de antwoordoptie '(Nog) niet uitgevoerd' invulde.¹⁰⁷

Indien bij de ODG niet voldoende inspecteurs beschikbaar zijn om alle bedrijven te bezoeken, maakt hij een prioritering van de bedrijven die hij wil bezoeken. Hoe recenter gecontroleerd, hoe lager het bedrijf op de prioriteitenlijst komt te staan. Volgens de provincie stelt de opdrachtgever – het bevoegd gezag voor het bedrijf of de instelling in kwestie – prioriteiten op basis van een voorstel van de omgevingsdienst. Dit overleg tussen opdrachtgever en uitvoerder over te controleren locaties is een voorwaarde voor de rechtstreekse financiering vanuit het Rijk middels de SPUK THE-gelden, die de ODG sinds 2022 ontvangt.¹⁰⁸

5.3 Effectiviteit regulier energietoezicht

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

5.3.1 Middelen

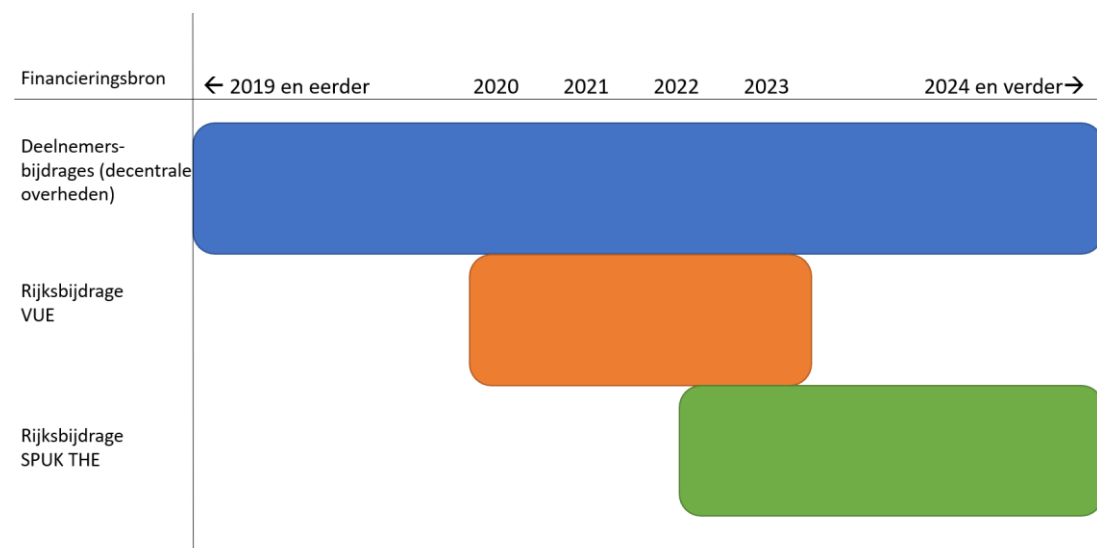
Vanaf 2020 stelt het Rijk ook middelen beschikbaar voor de uitvoering van het energietoezicht door regionale omgevingsdiensten. De eerste regeling is de 'regeling versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE)' waarmee bevoegde gezagen in de periode 2020-2023 extra menskracht/adviseurs konden inhuren. De deelnemende overheden maakten gebruik van deze regeling. De extern ingehuurde adviseurs werden ingezet om energietoezicht uit te

¹⁰⁶ Gebaseerd op een interview met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024; Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Groningen. Ecorys.

¹⁰⁷ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/toelichting-rubriceringscode-informatieplicht>, benaderd op 1 oktober 2024.

¹⁰⁸ Gebaseerd op een interview met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024; Provincie Groningen, VTH-jaarprogramma's tussen 2017-2023.

voeren. Registratie van de toezichthoudende activiteiten vond wel bij de ODG plaats.¹⁰⁹ De tweede regeling betreft een speciale uitkering toezicht en handhaving energiebesparingsplicht (SPUK THE). De SPUK THE stelt als voorwaarde dat externe inhuur of detachering niet mag. Voor de jaren 2022-2026 stelt het Rijk €56 miljoen beschikbaar voor de uitbreiding van de capaciteit voor energietoezicht bij omgevingsdiensten. De ODG ontvangt circa € 2,3 miljoen rechtstreeks van het Rijk in deze periode.¹¹⁰ Deze Rijksmiddelen zijn aanvullend op de bijdragen van de provincie Groningen en de Groningse gemeenten. Figuur 3 toont deze drie financieringsbronnen en voor welke jaren deze van toepassing zijn.



Figuur 2: schematische weergave financieringsbronnen per jaar voor energietoezicht

De ODG maakt in de begrotingen en jaarstukken geen afzonderlijk onderscheid in energietoezicht, in de praktijk valt het energietoezicht onder het milieutoezicht. Het is daarmee niet inzichtelijk hoeveel middelen de ODG van haar deelnemers ontvangt voor sec het energietoezicht, tenzij sprake was van specifieke meerwerkopdrachten van individuele gemeenten en/of provincie.

5.3.2 Activiteiten en prestaties

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

Kader VIII: Activiteiten ODG 2017-2023¹¹¹

- “Ambtshalve wijziging vergunning energie: bij een aantal grootgebruikers van energie is op voorspraak van de toezichthouder een ambtshalve wijziging uitgevoerd. Vooraf is een bezoek gebracht aan het bedrijf om het besparingspotentieel in te schatten. Vervolgens is de vigerende vergunning beoordeeld en daar waar nodig een ambtshalve wijziging toegepast.
Financiering: Provincie Groningen en Gemeente Groningen.

¹⁰⁹ Memo Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Historie energietoezicht ODG 2017 – 2023 v2. En <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/>, geraadpleegd op 4 juli 2024.

¹¹⁰ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Ontwerpbegroting 2024. Omgevingsdienst Groningen.

¹¹¹ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017-2023 v2. Omgevingsdienst Groningen.

- Advisering energie bij vergunningen: wanneer er een vergunningsaanvraag wordt gedaan door een initiatiefnemer, wordt door de vergunningverlener advies gevraagd aan de toezichthouder of er energievoorschriften dienen te worden toegepast.
Financiering: Provincie Groningen.
- Administratieve controle: vanuit de energievoorschriften is een energiebesparingsrapport geëist en ingediend door het bedrijf. Dit rapport is beoordeeld door een energietoezichthouder.
Financiering: Provincie Groningen.
- Advisering energie bij toezicht: een bedrijf is door de reguliere Wabo-toezichthouder gecontroleerd en er wordt gevraagd om een bijdrage van de energietoezichthouder. Dit kan bestaan uit meelopen tijdens een controle of het beoordelen van een energiebesparingsrapport.
Financiering: Provincie Groningen en gemeentelijke bevoegde gezagen.
- Toezicht locatiegebonden energie: de energietoezichthouder voert zelfstandig een controle uit, op basis van de informatieplicht energiebesparing of een voorschrift in de vergunning.
Financiering:
2017-2020: financiering vanuit project EBB.
2021-2023: financiering voor gemeentelijke bedrijven middels meerwerkopdrachten. De provinciale bedrijven werden uit een jaaropdracht gefinancierd op basis van werkelijk bestede uren.
2023 en verder: bij gemeentelijke bedrijven is de SPUK THE de financieringsbron. De provinciale bedrijven werden uit een jaaropdracht gefinancierd op basis van werkelijk bestede uren en uit de SPUK THE.
- Toezicht locatiegebonden energie VUE: een bedrijf is gecontroleerd door de externe toezichthouder op basis van de informatieplicht energiebesparing.
Financiering: Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE).
- Hercontrole: tijdens de eerste controle zijn er afspraken gemaakt over de uitvoering van energiebesparende maatregelen. Tijdens de hercontrole wordt gekeken of het bedrijf zich aan deze afspraken heeft gehouden.
Financiering:
2017-2020: financiering vanuit project EBB.
2021-2023: financiering voor gemeentelijke bedrijven middels meerwerkopdrachten. De provinciale bedrijven werden uit een jaaropdracht gefinancierd op basis van werkelijk bestede uren.
2023 en verder: bij gemeentelijke bedrijven is de SPUK THE de financieringsbron. De provinciale bedrijven werden uit een jaaropdracht gefinancierd op basis van werkelijk bestede uren en uit de SPUK THE.
- Hercontrole VUE: gelijk aan de reguliere hercontrole, alleen dan uitgevoerd door een externe toezichthouder.
Financiering: Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE).
- Vooraankondiging opstellen: tijdens de hercontrole is gebleken dat het bedrijf niet alle overtredingen heeft beëindigd en er wordt een vooraankondiging tot last onder dwangsom in gang gezet.
Financiering:
2017-2020: financiering vanuit project EBB.
2021-2023: financiering voor gemeentelijke bedrijven middels meerwerkopdrachten. De provinciale bedrijven werden uit een jaaropdracht gefinancierd op basis van werkelijk bestede uren.

2023 en verder: bij gemeentelijke bedrijven is de SPUK THE de financieringsbron. De provinciale bedrijven werden uit een jaaropdracht gefinancierd op basis van werkelijk bestede uren en uit de SPUK THE.”

De activiteiten ‘toezicht locatiegebonden energie VUE’ en ‘hercontrole VUE’ zijn gefinancierd met Rijksmiddelen. Met uitzondering van incidentele gemeentelijke meerwerkopdrachten wordt vanaf 2023 het energietoezicht bij bedrijven waar de gemeente bevoegd gezag van is volledig gefinancierd door de SPUK THE. Voor bedrijven waar de provincie bevoegd gezag van is wordt het energietoezicht gedeeltelijk gefinancierd door de SPUK THE. Het is niet duidelijk hoe groot dat deel is.

In de volgende subparagrafen gaan we nader in op de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven waar respectievelijk de provincie Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier bevoegd gezag is. Het project ‘Energiebesparing bij Bedrijven’ vormt daarbij relevante context (zie paragraaf 3.3 en kader VIII).

Kader VIII: Project Energiebesparing bij bedrijven (EBB) in het kort

De ODG voerde tussen 2017-2020 samen met provincie en negen van de tien Groningse gemeenten het project Energiebesparing bij bedrijven (EBB) uit. Het project omvatte twee fasen. De eerste fase bestond uit het opvragen van energiegegevens en werd volledig gefinancierd door de provincie Groningen. De tweede fase bestond uit locatiecontroles. De energiecontroles bij gemeentelijke bedrijven werden in deze fase voor 60% door de provincie gefinancierd en voor 40% door de gemeenten. Hiervoor bezocht de ODG per gemeente een aantal bedrijven waarmee een overeenkomst werd afgesloten.¹¹² De ODG had ten tijde van het project EBB te weinig mensen om het vergunnings- en handhavingswerk goed te kunnen uitvoeren en gemeenten zelf voerden nauwelijks energietoezicht uit. De meeste gemeenten pakten het vervolg niet op, waardoor het energietoezicht bij die gemeenten grotendeels ophield toen het project afliep.¹¹³

Voor het project EBB inventariseerde de ODG bij de bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie Groningen en de Groningse gemeenten vielen:

- onder welke wet- en regelgeving ze vielen;
- of ze in het geval van de EED een audit hadden ingediend en daar vervolgens actie op ondernamen (audit goedkeuren of alsnog opvragen);
- wat in de vergunningen stond ten aanzien van energie.¹¹⁴

Provincie Groningen

Tabel 6 toont de uitgevoerde activiteiten in het kader van het energietoezicht bij bedrijven waar de provincie Groningen bevoegd gezag van is.¹¹⁵ Voor 2023 is dat inclusief de majeure risicobedrijven.

¹¹² Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Historie energietoezicht ODG 2017 - 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹¹³ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

¹¹⁴ Provincie Groningen. (2018). VTH-jaarverslag 2017. Provincie Groningen, p. 9.

¹¹⁵ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017 - 2023. Omgevingsdienst Groningen.

Tabel 6: uitgevoerde toezichtsactiviteiten namens provincie Groningen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administratieve controle	20	5	16	8	6	5
Advisering energie bij toezicht			1	6	1	1
Advisering energie bij vergunningen		1	4	2	8	4
Hercontrole	3		1	1	1	
Ambtshalve wijziging energie omgevingsvergunning	6	22				
Toezicht locatiegebonden energie	12	33		1	2	4
Vooraankondiging opstellen						
Hercontrole VUE						
Toezicht locatiegebonden energie VUE						

Onderstaande tabel toont hoeveel controles de ODG uitvoerde in de provincie Groningen. De gegevens gaan over bedrijven en instellingen die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie Groningen, niet zijnde majeure risicobedrijven (op 2023 na).

Tabel 7: aantal gecontroleerde bedrijven en ureninzet op jaarbasis door de ODG¹¹⁶

Jaar	Aantal gecontroleerde bedrijven	Ureninzet op jaarbasis
2019	38	380
2020	16	160
2021	10	100
2022	9	100
2023	9	90

Het aantal energiecontroles is in 2023 met ruim 75% afgenomen ten opzichte van 2019. Dit had te maken met een tekort aan personeel en de prioriteit van andere VTH-werkzaamheden.¹¹⁷ In de praktijk wordt de opdracht energietoezicht die de ODG jaarlijks van de provincie krijgt, niet of niet altijd uitgevoerd. Volgens de provincie heeft dit te maken met hoog personeelsverloop, waardoor onvoldoende mensen inzetbaar zijn voor het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen.¹¹⁸

Gemeente Het Hogeland

Tabel 8 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de gemeente.¹¹⁹

¹¹⁶ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Groningen. Ecorys.

¹¹⁷ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024 en Omgevingsdienst Groningen. (2023). Jaarstukken ODG 2022. Omgevingsdienst Groningen, p.6.

¹¹⁸ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Groningen. Ecorys.

¹¹⁹ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017 - 2023. Omgevingsdienst Groningen.

Tabel 8: uitgevoerde toezichtsactiviteiten namens gemeente Het Hogeland

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administratieve controle	1					
Advisering energie bij toezicht		1		2		
Advisering energie bij vergunningen						
Hercontrole		7	3		1	1
Ambtshalve wijziging energie omgevingsvergunning						
Toezicht locatiegebonden energie	2	51	5			7
Vooraankondiging opstellen						
Hercontrole VUE			1			
Toezicht locatiegebonden energie VUE			1	1		2

De tabel laat zien dat de ODG vooral in 2019 veel bedrijven controleerde. De gemeente Het Hogeland bekostigde dat toezicht door mee te doen aan het project EBB van de provincie, gemeenten en ODG. Vooral in de jaren 2021 en 2022 voerde de ODG (namens Het Hogeland) nauwelijks controles uit.

Er zijn weinig gegevens beschikbaar over de gerealiseerde prestaties als gevolg van de uitgevoerde activiteiten. Zo is onbekend in hoeverre een controle ertoe leidde dat bedrijven en instellingen de voorgeschreven maatregelen uit de EML daadwerkelijk doorvoerden. Ook heeft de gemeente Het Hogeland geen gegevens over de uitgevoerde activiteiten en bereikte prestaties en effecten van het project EBB.

Ter aanvulling toont tabel 9 hoeveel uren er gemoeid waren met het locatiegebonden toezicht.

Tabel 9: aantal bedrijven, controles en ureninzet op jaarbasis¹²⁰

Jaar	Aantal gecontroleerde bedrijven	Ureninzet op jaarbasis
2019	51	510
2020	5	50
2021	0	0
2022	0	0
2023	7	70

Gemeente Midden-Groningen

Tabellen 10 en 11 tonen de uitgevoerde activiteiten en controles bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de gemeente.¹²¹ De cijfers voor 2022 en 2023 zij niet helemaal in lijn met elkaar. Desgevraagd laat de ODG weten dat het getal van 14 controles over 2023 klopt.¹²²

¹²⁰ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Het Hogeland. Ecorys

¹²¹ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017 - 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹²² Ambtelijke reactie ODG, d.d. 4 december 2024.

Tabel 10: uitgevoerde toezichtsactiviteiten namens gemeente Midden-Groningen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administratieve controle	12	4			1	1
Advisering energie bij toezicht			1	4	1	
Advisering energie bij vergunningen					1	
Hercontrole	1	16	1	2	1	8
Ambtshalve wijziging energie omgevingsvergunning						
Toezicht locatiegebonden energie	17	55			1	14
Vooraankondiging opstellen			1			
Hercontrole VUE						
Toezicht locatiegebonden energie VUE				12	8	12

Voor de gemeente Midden-Groningen vonden er relatief veel controles plaats in 2019. Ook voor Midden-Groningen was dat het gevolg van deelname aan het project EBB. Vooral in de jaren 2021 en 2022 voerde de ODG (namens Midden-Groningen) nauwelijks controles uit.

Tabel 11: aantal controles en ureninzet op jaarbasis¹²³

Jaar	Aantal gecontroleerde bedrijven	Ureninzet op jaarbasis
2019	55	550
2020	1	10
2021	2	20
2022	1	10
2023	22	220

In het kader van het project EBB schreef de ODG 66 inrichtingen aan. Er kwamen 77 reacties binnen. Daarvan bleken 61 inrichtingen groot- of middenverbruiker te zijn en daarmee onder de energiebesparingsplicht te vallen.¹²⁴ Het doel was om van 60 inrichtingen gegevens te ontvangen. Bij die inrichtingen kon de ODG vervolgens controles gaan uitvoeren. In 2018 bracht de ODG al negen controlebezoeken.¹²⁵ Dat er meer controles werden uitgevoerd dan er inrichtingen waren heeft te maken met het feit dat er meerdere vestigingen van hetzelfde bedrijf werden aangeschreven. Dat verklaart ook dat het aantal plannen van aanpak (één per vestiging) niet overeenkomt met het aantal controles.

¹²³ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Midden-Groningen. Ecorys.

¹²⁴ Er konden meer reacties binnenkomen dan er brieven waren verstuurd, omdat de ODG ook andere informatiekkanalen gebruikt, zoals bijvoorbeeld informatie van andere toezichthouders.

¹²⁵ Gebaseerd op de jaarrapportage van de ODG over de gemeente Midden-Groningen 2018, p.43.

Tabel 12: gegevens project Energiebesparing bij bedrijven van gemeente Midden-Groningen¹²⁶

Jaar	Aantal uitgevoerde controles	Aantal voldoet aan energiebesparingsplicht	Voldoet niet, Plan van Aanpak ontvangen	Voldoet niet, in afwachting van Plan van Aanpak
2018	9	Onbekend	Onbekend	Onbekend
2019	60	22	28	10
2020	Geen	n.v.t.	39	Geen

Gemeente Westerkwartier

Westerkwartier was één van de weinige Groningse gemeenten die een vervolg gaf aan het project EBB. De gemeente gaf de ODG drie meerwerkopdrachten voor het energietoezicht voor respectievelijk 2021, 2022 en 2023 voor een bedrag van € 10.000 per jaar. De facturatie vond plaats op daadwerkelijk bestede uren.¹²⁷

In het kader hiervan voerde de ODG in 2021 toezichtsactiviteiten uit bij elf bedrijven. Deze activiteiten varieerden van administratieve hercontroles en fysieke hercontroles op basis van de informatieplicht tot vooronderzoeken type C inrichtingen naar de energievoorschriften in de omgevingsvergunning in combinatie met de beoordeling van een energierapport of een bedrijfsbezoek van de type C inrichting in kwestie.¹²⁸

In 2022 voerde de ODG administratieve (her)controles¹²⁹ en/of controles op locatie uit bij elf bedrijven.¹³⁰ Met de zes bedrijven die niet voldeden aan de energiebesparingsplicht zijn afspraken gemaakt.¹³¹

In het kader van de meerwerkopdracht voor 2023 voerde de ODG bij tien bedrijven toezichtsactiviteiten uit. Deze varieerden van het beoordelen van de energievoorschriften in de vergunning tot reguliere controles en hercontroles. Bij één bedrijf vond een reguliere controle en een hercontrole plaats.¹³²

Tabel 13 toont de volgens de ODG uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de gemeente.¹³³

¹²⁶ Gebaseerd op de jaarrapportages van de ODG over de gemeente Midden-Groningen 2019, pp.31-32 respectievelijk die van 2020, p.21.

¹²⁷ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017-2023 v2. Omgevingsdienst Groningen.

¹²⁸ Gebaseerd op Exceldocument Energie 2021 Westerkwartier. (datum onbekend). Ontvangen van de gemeente Westerkwartier.

¹²⁹ Dit is inclusief het beoordelen van energierapporten van type C inrichtingen.

¹³⁰ Gebaseerd op Exceldocument Kopie van 2022-008 Westerkwartier Energietoezicht Bijlage II Inrichtingen en kostencalculatie. (datum onbekend). Ontvangen van de gemeente Westerkwartier.

¹³¹ Omgevingsdienst Groningen. (2023) Jaarrapportage 2022 Gemeente Westerkwartier. Omgevingsdienst Groningen.

¹³² Gebaseerd op Exceldocument Overzicht uren uitvoering Westerkwartier 2023. (datum onbekend). Ontvangen van de gemeente Westerkwartier.

¹³³ Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017 – 2023 v2. Omgevingsdienst Groningen.

Tabel 13: uitgevoerde toezichtsactiviteiten namens gemeente Westerkwartier

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administratieve controle						
Advisering energie bij toezicht		1		1		
Advisering energie bij vergunningen			2			1
Hercontrole	1	2		2	6	5
Ambtshalve wijziging energie omgevingsvergunning						
Toezicht locatiegebonden energie	17	34	2	17	13	3
Vooraankondiging opstellen						
Hercontrole VUE			1			
Toezicht locatiegebonden energie VUE			1		1	1

Tabel 14 toont hoeveel controles de ODG uitvoerde in de gemeente Westerkwartier.

Tabel 14: aantal controles en ureninzet op jaarbasis¹³⁴

Jaar	Aantal gecontroleerde bedrijven	Ureninzet op jaarbasis
2018+2019 ¹³⁵	51	510
2020	2	20
2021	17	170
2022	13	130
2023	11	110

Het verschil ten opzichte van het aantal controles weergegeven in tabel 13 wordt veroorzaakt doordat zaken in 2022 zijn gestart, maar pas in 2023 zijn afgerond. In Tabel 13 wordt geteld op basis van het startjaar van het zaaknummer. In tabel 14 wordt geteld op basis van een factuur aan de gemeente Westerkwartier, daarin staan de uren die in 2023 zijn geschreven op zaken uit 2022.¹³⁶

In het kader van het project EBB ontving de ODG van 67 energiebesparingsplichtige inrichtingen de gegevens. Dat was meer dan het doel van 46 inrichtingen. Bij die inrichtingen kon de ODG vervolgens controles gaan uitvoeren. In 2018 bracht de ODG al twaalf controlebezoeken.¹³⁷

¹³⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Westerkwartier. Ecorys.

¹³⁵ Het aantal controles in het jaar 2019 is een optelsom van 2018 en 2019. Volgens de gemeente Westerkwartier was in de enquête van Ecorys was er geen mogelijkheid om 2018 in te vullen, er zijn in dat jaar echter wel controles uitgevoerd. Deze zijn, opgeteld met de controles uit 2019, genoteerd in de enquête (bron: ambtelijke reactie van de gemeente Westerkwartier, 22 november 2024).

¹³⁶ Ambtelijke reactie van de gemeente Westerkwartier, 22 november 2024.

¹³⁷ Gebaseerd op de jaarrapportage van de ODG over de gemeente Westerkwartier 2019, p.26.

Tabel 15: gegevens project Energiebesparing bij bedrijven van gemeente Westerkwartier¹³⁸

Jaar	Aantal uitgevoerde controles	Aantal voldoet aan energiebesparingsplicht	Voldoet niet, Plan van Aanpak ontvangen	Voldoet niet, in afwachting van Plan van Aanpak
2018	12	Onbekend	Onbekend	Onbekend
2019	34	13	8	13
2020	Geen	n.v.t.	28	Geen

Het totale aantal plannen van aanpak (pva's) ligt hoger dan het totale aantal uitgevoerde controles. Dit wordt veroorzaakt doordat er bedrijven met meerdere vestigingen werden aangeschreven. Er werd één locatie gecontroleerd, waarbij er van meerdere vestigingen pva's werden ontvangen.¹³⁹

In kader van het DoeMee-onderzoek zijn gegevens verzameld over het percentage bedrijven waar controleurs van de ODG overtredingen constateerden bij een eerste controle. Bij de helft van de in 2019, 2020 en 2021 gecontroleerde bedrijven was er sprake van overtredingen. In 2022 was dat in meer dan de helft van de gecontroleerde bedrijven het geval (55 procent). Voor 2023 is dit niet bekend.¹⁴⁰

5.3.3 Effecten

De ODG heeft geen structureel zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij energiebesparingsplichtige bedrijven. De ODG heeft wel geprobeerd de resultaten van de door haar uitgevoerde controles in kader van het project EBB inzichtelijk te maken. Een team Energie benaderde de gecontroleerde inrichtingen actief. Niet alle bedrijven leverden recente energiegebruikscijfers aan. Volgens de ODG "...blijkt dat er gemiddeld 5% tot 15% besparing mogelijk is, met uitschieters tot 30%." Voor de gemeente Westerkwartier geldt dat één van de inrichtingen die in het kader van het project EBB is gecontroleerd 7,5% reductie op het energiegebruik realiseerde.¹⁴¹

Verder voerde de ODG in 2021 een onderzoek uit onder een beperkt aantal energiebesparingsplichtige bedrijven (zie kader IX). Daaruit bleek een gemiddelde besparing van 10 procent op elektriciteit en 9 procent op gas.

¹³⁸ Gebaseerd op de jaarrapportage van de ODG over de gemeente Westerkwartier 2019, p.26 respectievelijk die van 2020, p.17.

¹³⁹ Ambtelijke reactie van de gemeente Westerkwartier, 22 november 2024.

¹⁴⁰ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Westerkwartier. Ecorys.

¹⁴¹ Omgevingsdienst Groningen. (2021). Jaarrapportage Westerkwartier 2020. Omgevingsdienst Groningen, p. 18.

Kader IX: Effecten energietoezicht en onderzoek ODG

Met name over de effecten van het energietoezicht zijn weinig gegevens beschikbaar. Dit heeft te maken met het feit dat het effect van de energiebesparingsplicht lastig is vast te stellen, omdat er ook andere factoren van invloed kunnen zijn op het energiegebruik van bedrijven. Ter illustratie: een bedrijf kan door economische voorspoed het bedrijf en de productie uitbreiden en isolerende maatregelen treffen. Ondanks de isolerende maatregelen kan het energiegebruik toch stijgen als gevolg van de extra productie.

De ODG heeft geen zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Wel voerde de ODG in 2021 een onderzoek uit onder een beperkt aantal energiebesparingsplichtige bedrijven. De ODG benaderde deze bedrijven voor deelname en bezocht deze bedrijven vervolgens. Tijdens deze bezoeken vroegen medewerkers van de ODG naar het energieverbruik van het bedrijf in kwestie vóór en ná het nemen van energiebesparende maatregelen. Uit een vergelijking van die gegevens bleek een gemiddelde besparing van 10% op elektriciteit en 9% op gas.¹⁴²

Een andere indicator die in potentie iets kan zeggen over de effectiviteit van het energietoezicht is het aantal verstuurde vooraankondigingen lasten onder dwangsom in het geval van een repressieve handeling. De omgevingsdienst kan hiertoe over gaan als blijkt dat een gecontroleerd bedrijf (ook bij een hercontrole) niet alle overtredingen heeft beëindigd. Het aantal verstuurde vooraankondigingen in de periode 2018-2023 is erg beperkt, namelijk negen. Dit kan een aanwijzing zijn dat het energietoezicht effectief functioneert: de eerder uitgevoerde activiteiten / controles sorteerden effect. Maar dit is lastig hard te maken, omdat er ook andere factoren aan ten grondslag kunnen liggen, zoals bijvoorbeeld het handhavingsbeleid van de omgevingsdienst in kwestie en het aantal uitgevoerde (her)controles. Immers, om over te kunnen gaan tot een vooraankondiging zul je het bedrijf toch eerst gecontroleerd moeten hebben.

5.4 Samenvattende bevindingen

- De ODG voert specifieke energiecontroles uit aan de hand van de EML. De ODG maakt een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht. Uitgaande van de huidige prioritering schat de ODG nog twee tot vijf jaar nodig te hebben om alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in de provincie Groningen te bezoeken.
- Gemeenten en provincie bekostigen de ODG. In het budget voor (alle) VTH-taken is geen specifiek budget voor energietoezicht.
- De provincie probeerde het energietoezicht bij bedrijven en instellingen die onder bevoegd gezag van de gemeente vallen te stimuleren door middel van het project 'Energiebesparing bij Bedrijven'. Na de beëindiging van dit project viel het energietoezicht bij de meeste gemeenten stil.
- Naast deelnemersbijdragen maakte het Rijk vanaf 2020 ook middelen beschikbaar om het energietoezicht van een impuls te voorzien.
- Het tijdelijke karakter van het energietoezicht is in de rapportages duidelijk zichtbaar: zodra de tijdelijke financiële regelingen – vaak van provincie en/of Rijk – aflopen, stopt het

¹⁴² Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Groningen. Ecorys.

energietoezicht grotendeels. Dit heeft als gevolg dat in de meeste gemeenten een aantal jaar geen energietoezicht plaatsvindt, tenzij afzonderlijke gemeenten of provincie meerwerkopdrachten verstrekten aan de ODG (zoals de gemeente Westerkwartier deed). Structureel energietoezicht vindt (nog) niet plaats, ook al zetten de provincie Groningen en de ODG daar wel op in.

- In het kader van het energietoezicht voert de ODG diverse activiteiten uit, waaronder administratieve handelingen (aanpassen vergunning), fysieke (her)controles en repressieve handelingen (opleggen dwangsom).
- De ODG heeft geen zicht op de daadwerkelijk gerealiseerde energiebesparing. Wel heeft de ODG een energiebesparingspotentieel berekend op basis van eigen onderzoek. Op basis van dit onderzoek zou het treffen van energiebesparende maatregelen een gemiddelde besparing van 10% op elektriciteit en 9% op gas opleveren.

6. Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen

6.1 Inleiding

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

We hebben de resultaten van de enquête op het niveau van het gehele werkgebied van de ODG geanalyseerd. Aanvankelijk was het de bedoeling dat we een uitsplitsing naar gemeente (Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier) en provincie zouden maken, maar dit bleek niet mogelijk.¹⁴³

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

6.2 Enquêteresultaten

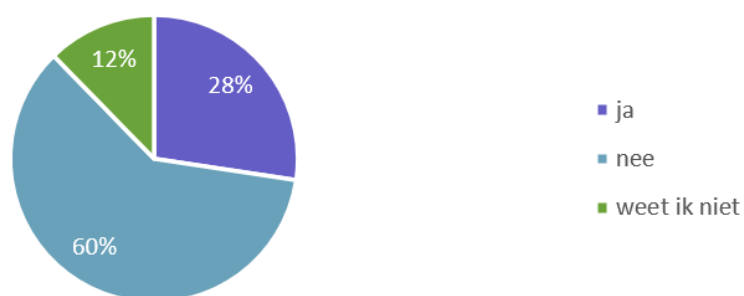
In totaal vulden 288 Groningse bedrijven en instellingen de enquête in. Dit is een respons van zeven procent. Op basis van dat percentage kunnen we maar beperkt duidelijke conclusies trekken. Wel geeft de enquête een indicatief beeld over enkele belangrijke zaken. Bijlage 5 toont de gestelde enquêtevragen.

¹⁴³ Dat komt deels door de lage respons. Voor de genoemde gemeenten hebben we wel gekeken in hoeverre de antwoorden van bedrijven in die gemeente significant afwijken van de antwoorden van de hele groep aan bedrijven die de enquête invulden. Op basis van een statistische test (chi-square goodness of fit) bleek dat voor geen enkele gemeente / vraag het geval.

Van de 288 respondenten gaven 252 aan dat zij tussen 2017 en 2024 minimaal één energiebesparende maatregel hadden getroffen.

6.2.1 Drempels bij het treffen van energiebesparende maatregelen

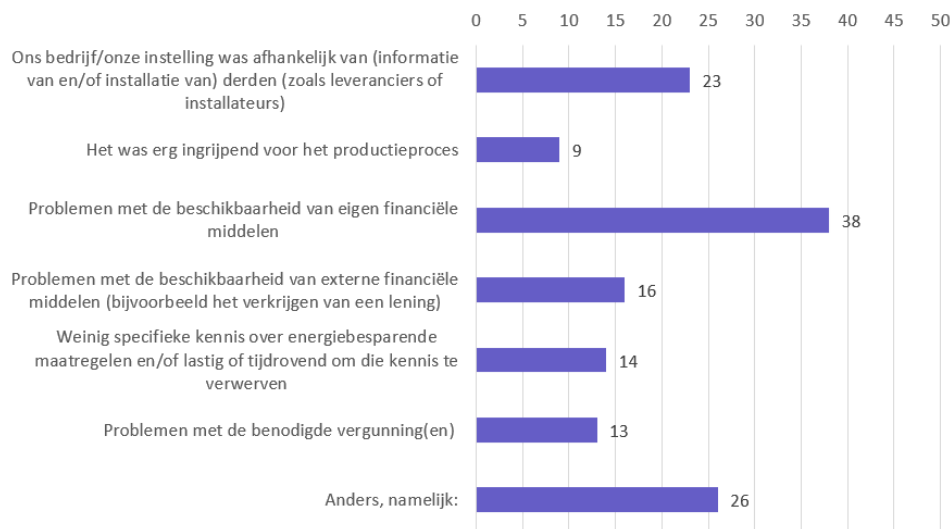
Heeft uw bedrijf/instelling belemmeringen
ervaren bij het nemen van één of meerdere
energiebesparende maatregelen in de periode
2017 tot nu?



Figuur 3: belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=252)

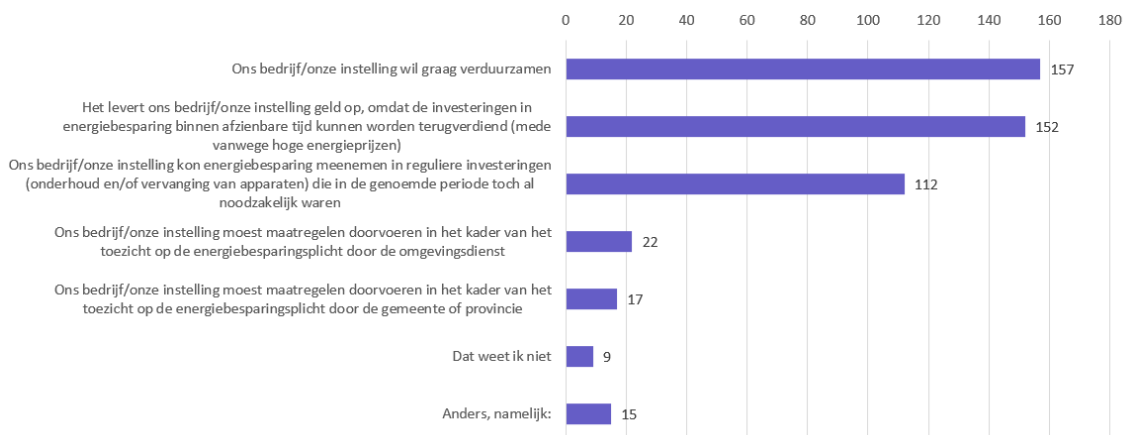
Van de hierboven genoemde 252 bedrijven en instellingen, ervoer nagenoeg twee derde geen belemmeringen bij het nemen van één of meerdere energiebesparende maatregelen (zie figuur 3). Iets meer dan een kwart ervoer daarentegen wel belemmeringen. Als we kijken naar wat voor belemmeringen dit waren, viel op dat bedrijven en instellingen moeite hadden om de eigen financiering van de energiebesparende maatregelen rond te krijgen en dat ze afhankelijk waren van derden (leveranciers en/of installateurs).

Neem de (maximaal) vijf maatregelen in gedachten die de grootste belemmeringen opleverden: om wat voor belemmeringen ging het (meerdere antwoorden mogelijk)?



Figuur 4: wat voor belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=69)

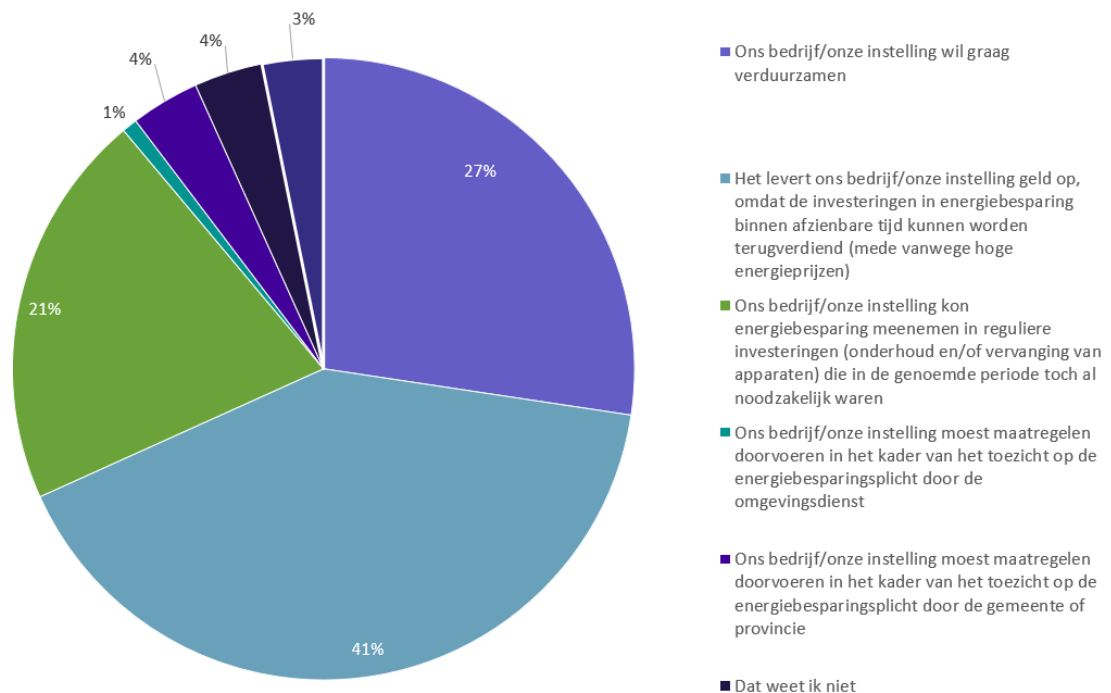
Neem alle energiebesparende maatregelen in gedachten die u in de periode 2017 tot nu nam: waarom voerde uw bedrijf/instelling deze maatregel(en) door? (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 5: redenen om energiebesparende maatregelen te treffen (n=252)

Verduurzaming van het bedrijf of de instelling, geldbesparing en energiebesparing meenemen bij het vervangen van apparaten of onderhoud waren voor respondenten de meest genoemde drijfveren om energiebesparende maatregelen te treffen (figuur 5).

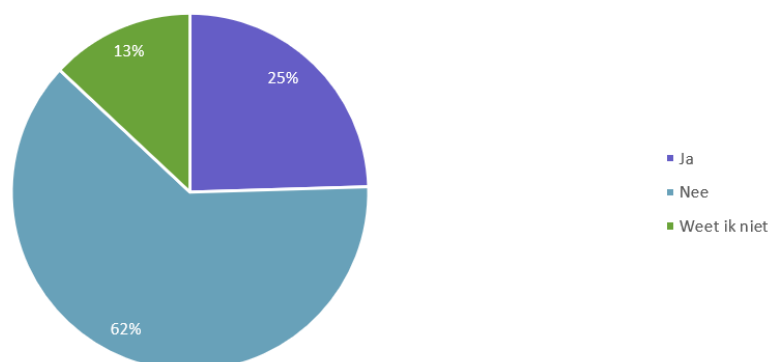
Van de bovengenoemde redenen, welke was daarvan de belangrijkste voor uw bedrijf/instelling (de meest doorslaggevende)? (één antwoord mogelijk)



Figuur 6: doorslaggevende redenen voor treffen energiebesparende maatregelen (n=252)

De doorslaggevende reden om energiebesparende maatregelen te treffen was vooral geldbesparing. Het willen verduurzamen kwam op de tweede plaats (figuur 6). 39 respondenten noemden het energietoezicht van de omgevingsdienst of gemeente/provincie/rijk als één van de redenen (figuur 5). Gevraagd naar de belangrijkste reden, kwam dat in 11 van de gevallen (5 procent) terug (figuur 6).

Heeft uw bedrijf/instelling in de afgelopen vijf jaar moeten afzien van het doorvoeren van minimaal één energiebesparende maatregel als gevolg van ervaren belemmeringen, terwijl u die maatregel(en) het liefst wel wilde doorvoeren?



Figuur 7: niet kunnen treffen energiebesparende maatregelen (n=252)

De meeste bedrijven en instellingen konden alle geplande energiebesparende maatregelen doorvoeren. Een kwart kon dat niet (64 bedrijven/instellingen; figuur 7). Zij kregen de eigen of

externe financiering niet goed rond of vonden de terugverdientijd van de maatregel(en) te lang (figuur 8).

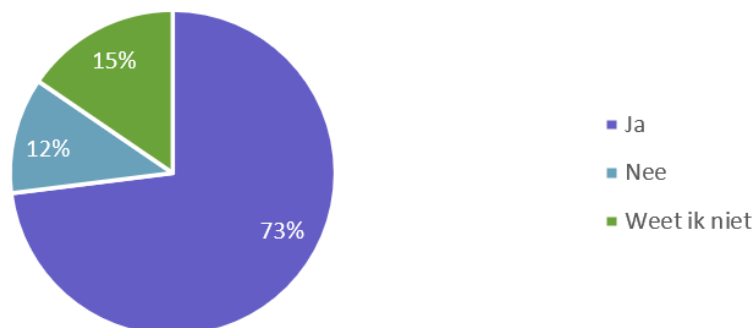


Figuur 8: belemmering om die energiebesparende maatregelen door te voeren (n=64)

6.2.2 Effect van de energiebesparende maatregelen

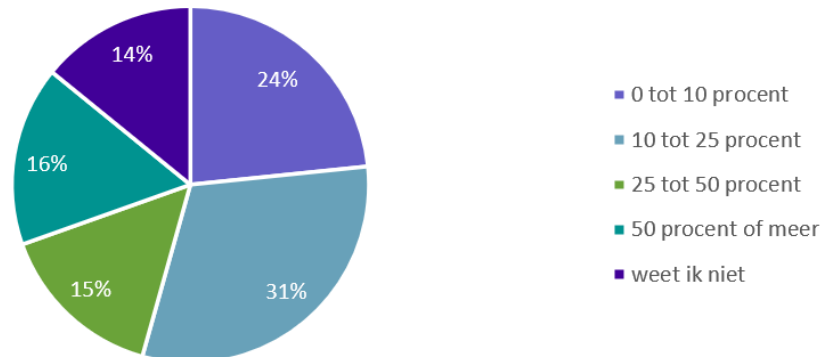
We vroegen de respondenten ook in hoeverre zij dachten dat de maatregelen leidden tot energiebesparing. Een grote meerderheid gaf aan dat het energieverbruik afnam (figuur 9). Het ging in de meeste gevallen naar schatting om 10 tot 25 procent energiebesparing, soms om 25 tot 50 procent en in sommige gevallen om schattingen van meer dan 50 procent (figuur 10).

Is het energieverbruik van uw bedrijf/instelling als gevolg van energiebesparende maatregelen afgenomen?



Figuur 9: energiebesparende maatregelen en afname energieverbruik (n=252)

Met hoeveel procent is uw energieverbruik als gevolg van de genomen energiebesparende maatregelen, naar schatting, afgenomen?



Figuur 10: energiebesparing in procenten (n=184)

Het aantal bedrijven en instellingen dat aangaf geen afname in het energieverbruik te zien, is te klein om een eenduidig beeld te schetsen (n=29). Twee punten die meerdere keren naar voren kwamen, waren:

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

6.3 Samenvattende bevindingen

- Bijna alle bedrijven die de enquête invulden gaven aan energiebesparende maatregelen te hebben getroffen. Nagenoeg twee derde daarvan ondervond geen belemmeringen bij het doorvoeren van deze maatregelen.
- Ongeveer een kwart van de bedrijven en instellingen ervoer wel belemmeringen. De meest genoemde waren de afhankelijkheid van derden (zoals installateurs) en gebrek aan eigen middelen.
- Drijfveren om energiebesparende maatregelen toe te passen zijn verduurzaming, geldbesparing en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud. Een enkele keer noemden respondenten het energietoezicht door gemeente/provincie/omgevingsdienst als belangrijkste drijfveer (11 van de 252).
- Ongeveer een kwart van de bedrijven en instellingen heeft wel eens moeten afzien van één of meerdere maatregelen die zij eigenlijk wel wilden doorvoeren. Hier werden geldgebrek en een te lange terugverdientijd genoemd als oorzaken.

- Van de respondenten die aangaven energiebesparende maatregelen te hebben getroffen schatten de meesten in daarmee 10 tot 25 procent energiebesparing te hebben gerealiseerd.

7. Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek

7.1 Inleiding

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

Eerst volgt een korte beschrijving van de resultaten van het DoeMee-onderzoek. Daarna komt een vergelijking aan bod.¹⁴⁴

7.2 Resultaten DoeMee-onderzoek¹⁴⁵

Het DoeMee-onderzoek besloeg de volgende onderwerpen:

Inzicht bij gemeenten en provincies in:

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

Inzicht bij omgevingsdiensten in:

¹⁴⁴ De tekst in paragraaf 7.2 is volledig gebaseerd op Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing. Eindrapport voor de vereniging van Rekenkamers. Ecorys.

¹⁴⁵ Informatie in deze paragraaf over de Drentse deelnemers die wij hebben onderzocht wijkt af van de informatie in hoofdstuk 5 in het rapport van Drenthe. Wij baseren ons eigen aanvullende onderzoek deels op andere informatie dan het DoeMee-onderzoek wanneer het gaat om informatie over activiteiten, prestaties en effecten. Ook kregen wij van de OD Drenthe extra informatie over de opdrachtverlening aan de omgevingsdienst van de deelnemers, die niet overeenkomt met de informatie in de factsheets van het DoeMee-onderzoek. Het bleek dat de informatie in de factsheets op de genoemde punten niet zorgvuldig was gevalideerd. In de tabellen in deze paragraaf staat informatie gebaseerd op het DoeMee-onderzoek en niet op hoofdstuk 5 van het Drentse rapport.

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

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht, in het bijzonder:

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

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

Opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten en sturing

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

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

Tussen 2019 – 2023 is een intensivering van het energietoezicht te zien, al gaat het om beperkte aantallen in verhouding tot het aantal bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dat zijn er naar schatting rond de 100.000.¹⁴⁶ Die intensivering heeft te maken met een aantal regelingen van het Rijk, zoals de VUE en recenter, de SPUK-THE. Ook provinciale regelingen hebben gemeenten gestimuleerd werk te maken van het energietoezicht. Kanttekening in het DoeMee-onderzoek is dat deze bijdragen tijdelijk zijn en het daarom nog niet zeker is of die bijdragen op langere termijn gaan zorgen voor een structureler energietoezicht.

Tabel 16: landelijk aantal gecontroleerde bedrijven op jaarbasis tussen 2019 en 2023

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

¹⁴⁶ Algemene Rekenkamer. (2024). Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 6; <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>, benaderd op 5 september 2024.

Inzicht bij omgevingsdiensten

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

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht

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

7.3 Vergelijking DoeMee-onderzoek en aanvullend onderzoek

Opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten en sturing

Tabel 17: resultaten opdrachtverlening onderzochte gemeente

	Opdracht EBP aan OD	Eigen energietoezicht	Budget EBP in begroting	Sturing op taken OD
Aa en Hunze	Onbekend*	Nee	Onbekend	Nee
Emmen	Nee	Nee	Ja	Nee
Midden-Drenthe	Ja	Onbekend**	Ja	Ja
De Fryske Marren	Ja	Nee	Ja	Ja
Leeuwarden	Ja	Ja	Ja	Ja
Het Hogeland	Nee	Nee	Onbekend	Nee
Midden-Groningen	Ja	Nee	Ja	Ja
Westerkwartier	Ja	Nee	Ja	Ja
Drenthe	Nee	Nee	Nee	Ja
Fryslân	Ja	Nee	Ja	Ja
Groningen	Ja	Nee	Ja	Ja
NRK-onderzoek	Ja: 63% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 13% gemeenten Ja: 0/3 provincies	Ja: 75% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 63% gemeenten Ja: Alle provincies

Landelijk	Ja: 70% gemeenten Ja: 10/12 provincies	26% gemeenten 2/10 provincies	77% gemeenten 10/12 provincies	80% gemeenten 11/12 provincies
-----------	---	----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

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

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

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

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

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

Inzicht bij omgevingsdiensten

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

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht

Tabel 18: Verantwoording en monitoring uitgevoerde energietoezicht

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

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

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

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

7.4 Samenvattende bevindingen

Er zijn weinig verschillen tussen de manier waarop Noordelijke overheden de opdrachtverlening aan en bekostiging van de omgevingsdiensten vormgeven vergeleken met het landelijk gemiddelde. De Noordelijke gemeenten sturen iets minder op de taken van de omgevingsdienst: 63 procent van de gemeenten ten opzichte van 80 procent landelijk. Hetzelfde geldt voor de verantwoording van het gevoerde energietoezicht. Het grootste verschil tussen Noordelijk en landelijk daarin is dat de Noordelijke overheden minder vaak KPI's aan omgevingsdiensten opdragen. Van de onderzochte gemeenten en provincies doet alleen de provincie Fryslân dit, terwijl landelijk vijf van de twaalf provincies dat doen en 46 procent van de gemeenten. Omgevingsdiensten gaven allemaal aan dat ze (gedeeltelijk) zicht hebben op bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit verschilt niet wezenlijk met het landelijke beeld.

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken

- Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer
- AnteaGroup i.o.v. Gemeente Midden-Groningen. (2020). VTH Omgevingsbeleidsplan 2021-2024. AnteaGroup
- BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland
- BRZO+ Noord-Nederland, Jaarrapportages 2019 en 2020
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Het Hogeland. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Midden-Groningen. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Westerkwartier. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Fryslân. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Groningen. Ecorys
- Gemeente Het Hogeland, Brief van de gemeente Het Hogeland aan de ODG, Onderwerp: Toestemming inzage energie informatie, 25 november 2019
- Gemeente Het Hogeland. (2021). Beleidsnotitie Duurzame ontwikkeling in Het Hogeland. Gemeente Het Hogeland
- Gemeente Het Hogeland, VTH-jaarverslagen over 2018-2021
- Gemeente Midden-Groningen, Algemeen Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2018
- Gemeente Midden-Groningen. (2019). Duurzaamheidsvisie Midden-Groningen. Gemeente Midden-Groningen
- Gemeente Westerkwartier en Omgevingsdienst Groningen. Meerwerkovereenkomsten van 2021, 2022 en 2023. Gemeente Westerkwartier en Omgevingsdienst Groningen
- Gemeente Westerkwartier, Brief van de gemeente Westerkwartier aan de ODG, Onderwerp: Energiemandaat, 25 november 2019
- Gemeente Westerkwartier. (2020). Duurzaamheidsbeleid 2020-2025. Gemeente Westerkwartier
- Gemeente Westerkwartier. (2023). Uitvoering- en Handhavingsstrategie voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en Provincie verplicht en facultatief hebben overgedragen aan de omgevingsdienst Groningen. Gemeente Westerkwartier

- Gemeente Midden-Groningen en Omgevingsdienst Groningen. (2019). Jaarrapportage van de Omgevingsdienst Groningen over de gemeente Midden-Groningen 2018
- Gemeente Westerkwartier en Omgevingsdienst Groningen. (2020). Jaarrapportage van de Omgevingsdienst Groningen over de gemeente Westerkwartier 2019
- Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2024
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Besluit van 3 april 2023 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer
- Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek: provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer
- VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR
- Omgevingsdienst Groningen. (2021). Jaarrapportage 2020 Gemeente Westerkwartier. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (2021). Meerwerkovereenkomst Gemeente Westerkwartier.
- Omgevingsdienst Groningen. (2023) Jaarrapportage 2022 Gemeente Westerkwartier. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (2023). Jaarstukken ODG 2022. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (2023). Ontwerpbegroting 2024. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023 v1. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Historie energietoezicht ODG 2017 – 2023 v2. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (Juli 2024). Memo Historie energietoezicht ODG 2017-2023 v2. Omgevingsdienst Groningen
- Provincie Groningen en Omgevingsdienst Groningen. (2022). Jaaropdracht 2023. Omgevingsdienst Groningen
- Provincie Groningen en Omgevingsdienst Groningen. (2023). Jaaropdracht 2024. Omgevingsdienst Groningen
- Provincie Groningen en Omgevingsdienst Groningen. (2018). Voorstel Energiebesparing bij bedrijven. Akkoord op voorstel. Provincie Groningen, Omgevingsdienst Groningen
- Provincie Groningen, VTH-jaarprogramma's tussen 2017-2023
- Provincie Groningen. (2018). VTH-jaarverslag 2017. Provincie Groningen
- U&H-strategie Omgevingsdienst Groningen 2023-2027
- Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer

Website

- Brzo+: <https://brzoplus.nl/>
- Databank VUE: <https://vue.databank.nl/dashboard/?short=ipnec>

- IPLO: <https://iplo.nl/>
- Klimaatmonitor: <https://klimaatmonitor.databank.nl/>
- Seveso: <https://seveso.nl/seveso-inrichting/>
- InfoMil: <https://www.infomil.nl/>
- Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Teamleider VTH Provincie Groningen

Toezichthouder energiebesparing Omgevingsdienst Groningen

Bijlage 2:

Onderzoeksfases

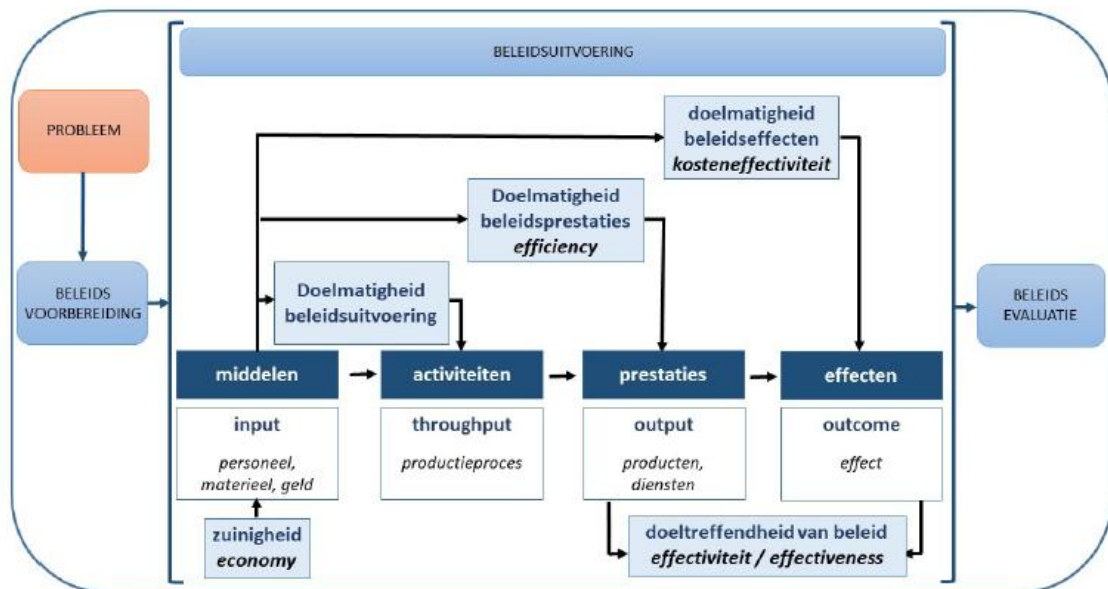
Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons>, onder ‘Werkwijze’).

Fase	Activiteit
Onderzoeksopzet	De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen. <u>Resultaat</u> : onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen.
Uitvoering: Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten. De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit. De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK. Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op <u>feitelijke</u> correctheid (de provincie krijgt <u>vijf weken</u> om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.
Uitvoering: Analyse en beoordeling	Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het <u>eindrapport</u> . Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.
Afronding Bestuurlijke reactie Nawoord Openbaarmaking	Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. <u>NB</u> . Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport. Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS. <u>NB</u> . Dat betekent dus, dat <u>alle voorgaande stappen vertrouwelijk</u> zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.

Bijlage 3:

Beoordelingskader

Om de effectiviteit van de beleidsuitvoering goed in kaart te brengen gebruiken we een beoordelingskader. De Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (in het bijzonder hoofdstuk 7) biedt een voor dit onderzoek relevant en bruikbaar beoordelingskader. Onderstaand figuur toont schematisch hoe de beoordeling hiervan plaatsvindt. Relevant is dat we in dit onderzoek kijken naar de *beleidsuitvoering*, in het bijzonder van het energietoezicht *door provincies en gemeenten*. Dat is relevant, omdat er gedurende de onderzochte periode ook veel Rijksmiddelen beschikbaar zijn gesteld voor het energietoezicht. Voor een scherp zicht op de prestaties en effecten van het *provinciale en gemeentelijke* beleid is het dus noodzakelijk om onderscheid te maken tussen de bereikte prestaties en effecten als gevolg van a) de verstrekte Rijksmiddelen, en b) de verstrekte middelen door de provincies en gemeenten. Kader X legt uit welke definities wij hanteren.



Figuur 11: schematische weergave beoordelingskader beleidsuitvoering (bron: Algemene Rekenkamer 2023)

Kader X: beoordelingskader VTH-beleid

We willen graag weten hoeveel *middelen* (geld of menskracht) omgevingsdiensten beschikbaar hebben, welke *activiteiten* zij daarmee bekostigen en wat dat oplevert in termen van *prestaties* en *effecten*:

- Middelen: “Bij middelen gaat het om alle inzet die nodig is geweest om de effecten dan wel prestaties te realiseren: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-) financiële beleidsinstrumenten, zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma’s.”¹⁴⁷
- Activiteiten: hiermee bedoelen we alles wat bij een provincie of bij een derde wordt uitgevoerd om middelen te kunnen omzetten in prestaties voor het beleid. Activiteiten hebben altijd betrekking op de uitvoering (en niet de uitkomsten, dat zijn prestaties en effecten) van het beleid. Voorbeelden van activiteiten zijn het beoordelen van vergunningen, het werven en opleiden van personeel, het bezoeken van bedrijven, het opzetten van een geautomatiseerd systeem en het verzamelen van relevante beleidsinformatie.¹⁴⁸
- Prestaties: hiermee bedoelen we de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.¹⁴⁹ In de context van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht kan het dan bijvoorbeeld gaan om het aantal uitgevoerde controles of het aantal energiebesparende maatregelen dat bedrijven doorvoerden. Soms worden er van tevoren afspraken gemaakt over de te bereiken prestaties in bijvoorbeeld jaarplannen.
- Effecten: effecten zijn de gevolgen van het overheidsbeleid die merkbaar zijn in de maatschappij.¹⁵⁰ In de context van dit onderzoek is een goed voorbeeld de reductie van het energieverbruik bij grootverbruikers. “Het onderzoek naar effecten is gecompliceerd, omdat het lastig is deze te kwantificeren [...] en omdat vaak moeilijk is vast te stellen in hoeverre deze effecten door het beleid zijn gerealiseerd.”¹⁵¹ Toch is zicht op de effecten van het beleid noodzakelijk om te weten of het beleid werkt en of het niet beter is geen of ander beleid te voeren. Een interessante vraag is daarom ook in hoeverre omgevingsdiensten en bevoegde gezagen zelf informatie verzamelen over de effecten van het beleid.

¹⁴⁷ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 33.

¹⁴⁸ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, pp. 33-34.

¹⁴⁹ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 34.

¹⁵⁰ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.

¹⁵¹ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst

In dit onderzoek staan veel technische termen en afkortingen. Hieronder volgt een lijst met in dit onderzoek gebruikte afkortingen en termen gevolgd door een korte uitleg.

- Activiteitenbesluit milieubeheer: dit was een algemene maatregel van bestuur (AMvB) ter ondersteuning van de Wet milieubeheer en de Waterwet. Het besluit stelde algemene regels voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen en voorheen een milieuvergunning nodig hadden. Het besluit onderscheidde drie type bedrijven, afhankelijk van de milieubelasting. Type A- en B-min-bedrijven moesten voldoen aan het Activiteitenbesluit maar hoeven hun activiteiten niet meer te melden. Type B-bedrijven moesten hun activiteiten wel melden. Type C-bedrijven moesten een omgevingsvergunning aanvragen (voor het onderdeel milieu). Sinds 1 januari 2024 is het Activiteitenbesluit opgegaan in de Omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Onderdeel van het Activiteitenbesluit is de energiebesparingsplicht.
- Brzo: Besluit risico zware ongevallen. Het Brzo was de Nederlandse vertaling van de Europese Seveso-richtlijn. De richtlijn heeft ten doel om zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet. Met ingang van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het Brzo in de Omgevingswet ondergebracht. Bedrijven en instellingen die vielen onder het Brzo, heten voortaan Seveso-inrichtingen.
- Brzo-inspectie: veiligheidsinspectie bij Brzo-inrichtingen. Bij hogedrempelbedrijven moet jaarlijks een inspectie wordt gehouden, bij lagedrempelbedrijven ten minste 1 keer per 3 jaar, tenzij het bevoegd gezag daar een andere keuze voor maakt.
- EED: Europese Energie-Efficiency Richtlijn. De EED-richtlijn heeft als doel om bedrijven en instellingen bewust te maken van hun energiegebruik en van de mogelijkheden om energie te besparen en te verduurzamen. Bedrijven en instellingen die meer dan 250 fte in dienst hebben en een omzet van meer dan € 50 miljoen én een jaarlijkse balanstotaal van meer dan € 43 miljoen of bepaalde economische activiteiten verrichten, zijn verplicht om elke vier jaar een energie-audit te laten uitvoeren. Die audit heeft betrekking op welke kosteneffectieve energiebesparende maatregelen (voor gebouwen, processen en zakelijk vervoer) zij kunnen uitvoeren.
- EML: Erkende Maatregelenlijst. De EML bevat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder.
- Energiebesparingsplicht: de energiebesparingsplicht houdt in dat bedrijven en instellingen die die jaarlijks 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken verplicht zijn om

energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Deze verplichting is sinds 1993 van kracht.

- Informatieplicht: bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen moeten een keer in de vier jaar bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland informatie verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. De informatieplicht ging in 2019 in voor Type A-, B-min- en B-inrichtingen. In juli 2023 werd de informatieplicht verbreed en sindsdien moesten ook Type C-inrichtingen voldoen aan de informatieplicht.
- IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control. Europese richtlijn ter preventie en bestrijding van verontreiniging. Een IPPC-inrichting is vergunningplichtig onder de IPPC-richtlijn vanwege zijn uitstoot. Voorbeelden van IPPC-inrichtingen zijn afvalverbrandingsinstallaties maar ook grote pluimveehouderijen.
- Onderzoeksplicht: inrichtingen met een jaarlijks energieverbruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ gas hebben meestal te maken met de onderzoeksplicht energiebesparing. Bedrijven en instellingen onderzoeken in kader van de onderzoeksplicht energiebesparing eens in de 4 jaar welke energiebesparende maatregelen zij moeten nemen. Hierover rapporteren zij dan bij RVO. De onderzoeksplicht is niet hetzelfde als de EED-audit, al is er veel overlap. De EED-audit is breder dan de onderzoeksplicht.
- RIE-4: Richtlijn Industriële Emissie Categorie 4. Bepaalde bedrijven en instellingen hebben installaties die vallen onder de Richtlijn industriële emissies. Categorie 4 zijn installaties voor de chemische industrie. Een RIE-4-inrichting is een bedrijf of instelling met een dergelijke installatie en krijgen jaarlijks een Wabo-controle.
- Seveso: zie ook Brzo. De Seveso-richtlijn is een Europese richtlijn ten doel om zware ongevallen bij inrichtingen waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet. De naam Seveso is afkomstig van een Italiaanse stad waar in 1972 een ontploffing plaatsvond in een chemische fabriek. Door de ontploffing kwam giftig gas vrij met veel negatieve gevolgen voor de omgeving.
- VTH: Vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor veel milieu- en omgevingstaken verzorgt de omgevingsdienst de vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De Wabo behelsde tot 1 januari 2024 de voorwaarden voor een omgevingsvergunning. Vanaf 1 januari 2024 is de Wabo opgegaan in de Omgevingswet.
- Wabo-controle: Tijdens een Wabo-controle, kijkt de inspecteur of het bedrijf voldoet aan vigerende milieuvoorschriften, bijvoorbeeld de vergunningen die zijn verleend in kader van de Wabo of emissievereisten zoals verankerd in de Wet milieubeheer. De Wabo-controle heeft meer betrekking op de impact van een bedrijf op zijn omgeving dan de veiligheid bij het bedrijf zelf. Brzo-inrichtingen krijgen zowel een Wabo-controle als een Brzo-inspectie, RIE-4-inrichtingen alleen een Wabo-controle. Onderdeel van de Wabo-controle is de energiebesparingsplicht.

Bijlage 5: Enquêtevragen

De Noordelijke Rekenkamer voert een onderzoek uit naar energiebesparing bij bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparingsplicht (het onderzoeksplan staat [hier](#)). Wij willen graag weten:

- In hoeverre uw bedrijf/instelling daadwerkelijk energiebesparende maatregelen treft en waarom (niet);
- In hoeverre u, wanneer u maatregelen treft, daarbij belemmeringen ervaart of heeft ervaren; en
- Of de genomen maatregelen resulteerden in een afname van het energieverbruik van uw bedrijf/instelling

Met energiebesparende maatregelen doelen wij op alle maatregelen die erop gericht zijn het energieverbruik te verminderen.

Het invullen van de vragenlijst duurt gemiddeld 10 à 15 minuten. Wij verwerken de gegevens anoniem. Oftewel, de ingevulde gegevens behandelen we vertrouwelijk en in de uiteindelijke rapportage zullen we nooit informatie weergeven die herleidbaar is tot individuele bedrijven.

Als u inhoudelijke vragen heeft over de vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met de Noordelijke Rekenkamer:

Sieger Veenstra

s.veenstra@noordelijkerekenkamer.nl

Telefoon 06 – 8263 4703

Als u technische vragen heeft over het invullen van de vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met Dimensus:

onderzoek@dimensus.nl

0800 – 020 20 55

Disclaimer: deze enquête is uitgezet in het kader van een onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energiebesparingsplicht. Om deze enquête mogelijk te maken, hebben wij uw e-mailadres gekregen van de omgevingsdienst waaronder uw bedrijf of instelling valt. In het licht van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) hebben wij met de FUMO, ODG en OD Drenthe afzonderlijke verwerkersovereenkomsten gesloten om de persoonsgegevens te verkrijgen en het gebruik daarvan juridisch te borgen. Wij zullen uw gegevens nooit aan derden verstrekken. De informatie die wij uit de ingevulde enquête verkrijgen, gebruiken we alleen voor ons onderzoek. Wanneer u de enquête invult en verstuurt, gaat u akkoord met het verstrekken van die informatie.

Onderdeel 1: nemen van energiebesparende maatregelen

Onderstaande vragen gaan over het wel of niet nemen van energiebesparende maatregelen.

1. Heeft uw bedrijf/instelling in de periode 2017 tot nu minimaal één energiebesparende maatregel doorgevoerd?
 - A. Ja (door naar vraag 3)
 - B. Nee
 - C. Dat weet ik niet (door naar vraag 13)

2. Wat waren de belangrijkste redenen waarom uw bedrijf/instelling in de periode 2017 tot nu geen energiebesparende maatregel heeft doorgevoerd? (maximaal twee antwoorden) (door naar vraag 13)
 - A. Problemen met de beschikbaarheid van eigen financiële middelen.
 - B. Problemen met de beschikbaarheid van externe financiële middelen (bijvoorbeeld het verkrijgen van een lening).
 - C. Het terugverdienen van een investering in energiebesparende maatregelen zou te lang duren.
 - D. Het was geen prioriteit.
 - E. Dat zou te ingrijpend zijn geweest voor het productieproces.
 - F. Het is niet bekend hoe ons bedrijf energie kan besparen.
 - G. Anders, namelijk:
 - H. Dat weet ik niet

3. Heeft uw bedrijf/instelling belemmeringen ervaren bij het nemen van één of meerdere energiebesparende maatregelen in de periode 2017 tot nu?
 - A. Ja (door naar vraag 4)
 - B. Nee (door naar vraag 6)
 - C. Dat weet ik niet (door naar vraag 6)

4. Neem de (maximaal) vijf maatregelen in gedachten die de grootste belemmeringen opleverden: om wat voor belemmeringen ging het (meerdere antwoorden mogelijk)?
 - A. Ons bedrijf/onze instelling was afhankelijk van (informatie van en/of installatie van) derden (zoals leveranciers of installateurs).
 - B. Het was erg ingrijpend voor het productieproces.
 - C. Problemen met de beschikbaarheid van eigen financiële middelen.
 - D. Problemen met de beschikbaarheid van externe financiële middelen (bijvoorbeeld het verkrijgen van een lening)
 - E. Weinig specifieke kennis over energiebesparende maatregelen en/of lastig of tijdrovend om die kennis te verwerven.
 - F. Problemen met de benodigde vergunning(en)
 - G. Anders, namelijk:

Ruimte voor aanvullende toelichting:

5. (aangekruiste belemmeringen terug laten komen) Kunt u aangeven bij welke maatregelen u met deze belemmeringen te maken had? (open vraag met meerdere tekstvakken (één maatregel per tekstvak))

6. Neem alle energiebesparende maatregelen in gedachten die u in de periode 2017 tot nu nam: waarom voerde uw bedrijf/instelling deze maatregel(en) door? (meerdere antwoorden mogelijk)
 - A. Ons bedrijf/onze instelling wil graag verduurzamen.
 - B. Het levert ons bedrijf/onze instelling geld op, omdat de investeringen in energiebesparing binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend (mede vanwege hoge energieprijzen).
 - C. Ons bedrijf/onze instelling kon energiebesparing meenemen in reguliere investeringen (onderhoud en/of vervanging van apparaten) die in de genoemde periode toch al noodzakelijk waren.
 - D. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst.
 - E. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de gemeente of provincie.
 - F. Dat weet ik niet.
 - G. Anders, namelijk:

7. Van de bovengenoemde redenen, welke was daarvan de belangrijkste voor uw bedrijf/instelling (de meest doorslaggevende)? (één antwoord mogelijk)
 - A. Ons bedrijf/onze instelling wil graag verduurzamen.
 - B. Het levert ons bedrijf/onze instelling geld op, omdat de investeringen in energiebesparing binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend (mede vanwege hoge energieprijzen).
 - C. Ons bedrijf/onze instelling kon energiebesparing meenemen in reguliere investeringen (onderhoud en/of vervanging van apparaten) die in de genoemde periode toch al noodzakelijk waren.
 - D. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst.
 - E. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de gemeente of provincie.
 - F. Dat weet ik niet.
 - G. Anders, namelijk:

8. Heeft uw bedrijf/instelling in de afgelopen vijf jaar moeten afzien van het doorvoeren van minimaal één energiebesparende maatregel als gevolg van ervaren belemmeringen, terwijl u die maatregel(en) het liefst wel wilde doorvoeren?
 - A. Ja
 - B. Nee (door naar vraag 11)
 - C. Dat weet ik niet (door naar 11)

9. Om hoeveel energiebesparende maatregelen ging het (ongeveer)?

- A. 1
- B. 2
- C. 3 t/m 5
- D. 6 of meer
- E. Dat weet ik niet

10. Wat belemmerde uw bedrijf/instelling om de maatregel(en) door te voeren? (meerdere antwoorden mogelijk)

- A. Ons bedrijf/onze instelling was te afhankelijk van (informatie van en/of installatie van) derden (zoals leveranciers of installateurs).
- B. Het was te ingrijpend voor het productieproces.
- C. Te veel problemen met de beschikbaarheid van eigen financiële middelen om de maatregel(en) door te voeren.
- D. Te veel problemen met de beschikbaarheid van externe financiële middelen (bijvoorbeeld het verkrijgen van een lening) om de maatregel(en) door te voeren.
- E. Te lange terugverdientijd van de investering in de maatregel(en).
- F. Te weinig specifieke kennis over de maatregel(en) en/of te lastig of tijdrovend om die kennis te verwerven.
- G. Te veel problemen met de benodigde vergunning(en).
- H. Anders, namelijk:
- I. Dat weet ik niet

Ruimte voor aanvullende toelichting:

Onderdeel 2: energieverbruik

11. Daarnaast willen we graag het volgende weten: is het energieverbruik van uw bedrijf/instelling als gevolg van energiebesparende maatregelen afgenomen?

- A. Ja (ga door naar vraag 12)
- B. Nee (ga door naar vraag 13)
- C. Weet ik niet (ga door naar vraag 13)

Ruimte voor aanvullende toelichting:

12. Met hoeveel procent is uw energieverbruik als gevolg van de genomen energiebesparende maatregelen, naar schatting, afgenomen?

- A. 0 tot 10 procent
- B. 10 tot 25 procent
- C. 25 tot 50 procent
- D. 50 procent of meer
- E. Weet ik niet

Ruimte voor aanvullende toelichting:

Tot slot willen we u enkele achtergrondvragen stellen:

13. In welke branche is uw bedrijf/instelling actief?¹⁵²

- A. Dienstensector
- B. Industriële sector

14. Dienstensector

- A. autoschade plus mobiliteit;
- B. bedrijfshallen;
- C. datacentra;
- D. detailhandel;
- E. gezondheid;
- F. hotels en restaurants;
- G. kantoren;
- H. onderwijsinstellingen;
- I. sport en recreatie;
- J. voedings- en genotmiddelenindustrie;

Industriële sector

- K. basismetalenindustrie;
- L. chemische en farmaceutische industrie;
- M. papier- en grafische industrie;
- N. metaalproducten-, machine- en transportmiddelenindustrie;
- O. bouwmaterialenindustrie;
- P. textiel-, kleding- en lederindustrie;
- Q. overige industrie en reparatie;
- R. bouwnijverheid en overig (excl. mobiele werktuigen);
- S. waterbedrijven en afvalbeheer;
- T. raffinaderijen;
- U. cokesfabrieken;
- V. winningsbedrijven.

15. Binnen welke gemeente is uw bedrijf gevestigd? (dropdown met alle gemeentenamen in Noord-Nederland: Groningen, Stadskanaal, Veendam, Achtkarspelen, Ameland, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Terschelling, Vlieland, Weststellingwerf, Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Tytsjerksteradiel, Pekela, Aa en Hunze, Borger-Odoorn, De Wolden, Noordenveld, Westerveld, Tynaarlo, Midden-Drenthe, Dantumadiel, Oldambt, Súdwest-Fryslân, De Fryske

¹⁵² Gebaseerd op de indelingen in "Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer" TNO, in opdracht van het ministerie van EZK.

Marren, Waadhoeke, Westerwolde, Midden-Groningen, Het Hogeland, Westerkwartier, Noardeast-Fryslân, Eemsdelta)

16. Onder welk bevoegd gezag valt uw bedrijf/instelling?

- A. Gemeente;
- B. Provincie;
- C. Rijk;
- D. Weet ik niet.

Afsluiting:

Hartelijk dank voor uw tijd en moeite om de enquête in te vullen. Mocht u nog zaken over de enquêtevragen kwijt willen, dan kunt u dat hieronder aangeven:

Wij willen graag met enkele bedrijven en instellingen dieper ingaan op het vraagstuk van energiebesparing. Heeft u interesse om hier aan deel te nemen?

- A. Ja
- B. Nee

U gaf aan dat u mee wilt werken aan verdiepende gesprekken op het vraagstuk van energiebesparing. Zou u hieronder uw naam, e-mailadres en telefoonnummer in kunnen vullen?

Naam:

E-mailadres:

Telefoonnummer:

Bijlage 6: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het NRK rapport '*Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht*' en de daarin opgenomen aanbevelingen. In de door u bijgevoegde aanbiedingsbrief verzoekt u ons om een bestuurlijke reactie te geven. Hierbij reageren wij als volgt op uw onderzoeksrapport.

In het eindrapport zijn enkele conclusies getrokken en worden drie aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen nemen wij ter harte. Per aanbeveling geven wij hieronder een korte reactie.

Aanbeveling 1

GS, B&W en ODG, Geef energietoezicht een hogere en blijvende, prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven

Wij realiseren ons dat energietoezicht structureel een hogere prioriteit dient te krijgen om te kunnen borgen dat de energiebesparingsplicht wordt nageleefd. De ODG voert al enige jaren energietoezicht uit voor de provincie Groningen, onder meer als onderdeel van onze jaaropdracht.

Middels de Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE) konden gemeenten aanspraak maken op een financiële stimulans vanuit het Rijk. Mede hierdoor is de trekkersrol van de provincie, die in de voorafgaande jaren bestond, veranderd. De gemeente Groningen stelt zich op als trekker.

Door het aflopen van de tijdelijke financiële impulsen voor de ODG, ligt er een kans voor Provinciale Staten en gemeenteraden om de samenwerking te zoeken voor structurele bekostiging van energietoezicht op regionaal niveau. Dit zal nodig zijn om voldoende capaciteit voor energietoezicht door de ODG te kunnen bieden. In een (nog) overeen te komen businesscase tussen de ODG en deelnemende partijen wordt op regionaal niveau nader overlegd over de intensivering van energietoezicht.

Aanbeveling 2

ODG, verschaft informatie over de opvolging van de uitgevoerde toezichtsactiviteiten. Maak daarmee inzichtelijk in hoeverre deze activiteiten ertoe leiden dat bedrijven/instellingen de

geconstateerde overtredingen oplossen en maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie dat oplevert

Een van uw conclusies is dat de ODG geen structureel zicht heeft op de daadwerkelijke energiebesparing bij energiebesparingsplichtige bedrijven. Als mede-eigenaar en opdrachtgever van de ODG is het voor GS van belang dat de ODG over voldoende relevante informatie beschikt en de middelen heeft om deze inzichtelijk te maken én te monitoren, ook voor energietoezicht. Wij verzoeken de ODG toe te zien op het inzichtelijk maken van informatie over de opvolging van de uitgevoerde toezichtsactiviteiten bij energiebesparingsplichtige bedrijven. Uw suggestie voor een manier om dit te kunnen doen - via eenzelfde wijze als het ontwikkelde dashboard van de omgevingsdienst Drenthe - nemen wij mee in ons verzoek. De ODG kan haar voordeel hiermee doen. Daarbij is voor de ODG een kans ontstaan om een dergelijke toepassing in hun toekomstige VTH-systeem te implementeren.

Aanbeveling 3

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

Wij zijn het met u eens dat dit relevante data voor ons zijn, zodat blijkt of de beschikbaar gestelde middelen doelmatig besteed worden. Indien de ODG de data - zoals genoemd in uw tweede aanbeveling - inzichtelijk kan maken en monitoren, kunnen de effecten van energietoezicht mogelijk in kaart worden gebracht. Hierover zal nadere afstemming met de ODG plaatsvinden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

René Paas

Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Het Hogeland

Het college heeft met belangstelling het eindrapport 'Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht' gelezen.

De rekenkamer Het Hogeland vraagt, namens de Noordelijke Rekenkamer, in haar email van 5 februari 2025 om een bestuurlijke reactie. Met deze brief willen we daar graag gebruik van maken.

Het college heeft in de vergadering van 11 maart 2025 kennis genomen van het eindrapport en neemt de aanbevelingen uit het eindrapport over.

Aanbeveling 1

Geef het energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven.

Wij onderstrepen deze aanbeveling. De bekostiging, vanuit het Rijk, zal verder uitgewerkt moeten worden en daarin zal de mate van toezicht afgezet moeten worden tegen de doelstellingen.

Aanbeveling 2

Ten aanzien van de uitvoering van energietoezicht door de ODG is het wenselijk dat deze dienst informatie verschaft over de opvolging van de uitgevoerde toezicht-activiteiten. En daarmee inzichtelijk te maken hoeverre deze activiteiten ertoe leiden dat bedrijven/instellingen de geconstateerde overtredingen oplossen en hoeveel energiebesparing en CO2-reductie dat oplevert.

Hierover zijn wij al met de ODG in gesprek om deze informatie vast te leggen en te monitoren. Over de manier waarop dit moet gebeuren en welke systemen daarvoor nodig zijn moet nog worden onderzocht.

Aanbeveling 3

Zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

Het inzicht dat hiervoor nodig is, is afhankelijk van wat er wordt geregistreerd. De output van het monitoren zal hierbij een belangrijke rol spelen. Met de ODG zal worden afgestemd welke specifieke zaken er moeten worden vastgelegd om het inzicht te verkrijgen.

Hoogachtend,
namens het college van burgemeester en wethouders van Het Hogeland,

HJ. Bolding
Burgemeester

P.P.M. van Vilsteren
Gemeentesecretaris

Bijlage 8: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Midden-Groningen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het rekenkameronderzoek naar de energiebesparingsplicht en informatieplicht. U heeft een analyse gemaakt van een onderzoek naar de uitvoering van de energiebesparingsplicht en informatieplicht in de gemeente Midden-Groningen. Dit onderzoek is onderdeel van een groter nationaal onderzoek onder Nederlandse gemeenten (DoeMee-onderzoek) en het verdiepend onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. In het analyserapport trekt u conclusies en u geeft een drietal aanbevelingen. In deze brief geven wij onze reactie op de conclusies en de aanbevelingen.

Conclusies

De Omgevingsdienst Groningen (ODG) heeft de opdracht om toezicht te houden op de energiebesparingsplicht in de gemeente Midden-Groningen. De hoofdconclusie is dat er nog veel onduidelijkheid is over de resultaten die zijn behaald door dit toezicht.

Dit komt doordat:

- er geen specifieke prestatie-indicatoren gekoppeld zijn aan het budget voor het toezicht;
- de informatie in de jaarlijkse rapportages van de ODG onvoldoende is;
- nog niet alle bedrijven zijn gecontroleerd;
- er geen duidelijk beeld is van de totale energiebesparing die is bereikt door de energiebesparingsplicht;

Het is op grond van de bestaande informatie niet duidelijk of de door gemeente Midden-Groningen gestelde doelen gehaald worden. Ook is de gemeenteraad niet actief betrokken geweest bij het formuleren van doelen en de controle op het behalen daarvan.

Wij delen deze conclusies.

Aanbevelingen

Ten slotte doet u een drietal aanbevelingen aan het college. Ook daarop geven we onze reactie.

- 1. Vraag het college om binnen een half jaar de raad inzicht te verschaffen in de opdracht van de gemeente aan de ODG m.b.t. de energiebesparingsplicht en**
 - a. wat de doelen zijn;**

- b. in hoeverre de opdracht is uitgevoerd;
- c. wat de kosten zijn geweest, hoe deze zijn besteed en hoe deze zijn gedekt;
- d. wat het energiebesparingspotentieel is bij bedrijven en instellingen in Midden-Groningen;
- e. welke resultaten zijn bereikt in Midden-Groningen.

Wij onderschrijven deze aanbeveling om inzicht te verschaffen in de opdracht van de gemeente aan de ODG. Daarvoor werken wij op dit moment aan een businesscase samen met de ODG en de andere opdrachtgevers van de ODG. In deze businesscase staan het doel, de opdracht en de middelen. Dit kan binnen een half jaar aan de raad ter informatie worden voorgelegd.

Het gevraagde inzicht in hoeverre de opdracht is uitgevoerd, volgt bij het jaarverslag. Dat volgt niet binnen een half jaar.

Voor een juist inzicht zijn wij afhankelijk van het monitoringsinstrument. Dit dient voldoende gegevens te bevatten zodat het hele toezichtsproces in beeld is en ook inzicht kan worden verkregen in de hoeveelheid energiebesparing en CO₂-reductie. We nemen de wijze van monitoren op in de businesscase om de monitoring te verbeteren.

2. Vraag het college om binnen een half jaar te bepalen in hoeverre de gemeentelijke doelen m.b.t. energiebesparing bij bedrijven zijn gerealiseerd.

Het antwoord op deze vraag is nodig om de opdracht van de gemeente aan de ODG te bepalen. De ODG doet de praktische uitvoering van het energietoezicht en beschikt over de benodigde data en informatie. We gaan in afstemming met de ODG de data verzamelen. Op die manier kunnen we bepalen in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd en wat er nog moet gebeuren om deze te halen. Daarbij staat ook de vraag centraal welke drempels bedrijven ervaren tot het treffen van voorzieningen en welke rol de gemeente daarbij kan spelen.

Op deze vraag zullen wij dan tegelijk met de opdracht aan de ODG (aanbeveling 1.) binnen een half jaar bij de raad terugkomen.

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

Wij verwachten met de nieuwe businesscase een betere prioritering, structurele bekostiging en goede monitoring te realiseren. Hierover zal de raad jaarlijks doormiddel van de jaarrapportages worden geïnformeerd.

Het is aan de raad om de rekenkamer te vragen over drie jaar onderzoek te doen.

Tot

slot

Wij willen u bedanken voor uw duidelijke rapport met heldere conclusies en aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen

E. van Lente
Burgemeester

M.H.M. Nieuwenhuijsen-Janssens
Gemeentesecretaris

Bijlage 9: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Westerkwartier

Bedankt voor het toesturen van de onderzoeksresultaten van uw Rekenkameronderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht. Wij hebben uw onderzoek uitgebreid bestudeerd. In het onderzoek staat centraal hoe effectief toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is en in hoeverre bedrijven en instellingen verplichte energiebesparende maatregelen toepassen.

In een eerdere fase is er al een ambtelijke reactie gegeven op het gehele stuk. Onze bestuurlijke reactie beperkt zich daarom om het hoofdstuk 'Conclusies en aanbevelingen'.

Conclusies

De conclusies in uw rapport kunnen we grotendeels ondersteunen. Voor onze eigen gemeente vinden het fijn om terug te lezen dat er consistent beleid is gevoerd. En dat er continuïteit is geweest in het verstrekken van jaaropdrachten voor energietoezicht aan de ODG.

Terugkomend op conclusie 3 (*"In hoeverre passen bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe"*) onderschrijven we uw conclusie dat energietoezicht geen primaire drijfveer is om aan de slag te gaan met energiebesparende maatregelen. Dit past bij de manier waarop we toezicht met de ODG de afgelopen jaren hebben geïnvuld: als aanvullend onderdeel of instrument binnen een veel bredere aanpak voor verduurzamen van bedrijven. Een bedrijfsbezoek helpt om gericht te kijken naar aangeleverde informatie en, in sommige gevallen waar dat nodig, toe te zien of de beschreven energiemaatregelen in de praktijk ook echt zijn doorgevoerd.

Tot slot herkennen we ons in de energiereductie cijfers van onderzochte bedrijven voor elektriciteit en gas. Dit beeld komt overeen met monitoringgegevens van het door ons gevoerde duurzaamheidsbeleid door de jaren heen. Tegelijk plaatsen we de geboekte reductie voor het onderdeel elektriciteit in perspectief vanwege de toenemende elektrificatie bij bedrijven (bijv. door apparatuur, elektrisch zakelijke verkeer en/of elektrisch koelen en verwarmen).

Aanbevelingen

Op uw aanbevelingen gaan we hieronder kort in. Daarbij reageren we vooral specifiek op aanbevelingen 1 en 3, omdat deze specifiek gericht zijn aan de colleges van B&W. Hieronder gaan we in op de aanbevelingen en hoe we deze verder willen implementeren en doorvoeren in de uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling 1 (“Geef energietoezicht een hogere en blijvende, prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht”)

Dit punt ondersteunen we. Dat gaan we doen door met de provincie, gemeenten en omgevingsdienst nu ook uitwerkingen te maken voor de lange(re) termijn en hierover in gesprek te treden met het Rijk. Ondertussen zetten we voor de korte termijn onze taken voor energietoezicht onverminderd voort op basis van de specifieke uitkering doeluitkering van het Rijk die daarvoor beschikbaar is gesteld.

Aanbeveling 3 (“Zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht”)

Ten aanzien van het inzicht in de effecten van het energietoezicht zien we een versterking van de samenwerking met de ODG voor ons. Daarbij leggen we de relatie tussen de effecten van het toezicht enerzijds en in te zetten middelen anderzijds. We nemen daarin de aanbeveling over om bijvoorbeeld branchespecifiek te kijken hoe we de rol van het energietoezicht kunnen verbeteren en eventuele drempels bij bedrijven in het treffen van energiemaatregelen verder kunnen wegnemen.

Tot slot

Wij zien het werken aan verduurzamen van de woon-, werk- en leefomgeving als een continu proces. Uw onderzoek is daarbij voor ons een belangrijk hulpmiddel.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Westerkwartier,

A. van der Tuuk, burgemeester R. Kleijnen, secretaris

