

Af-en-toezicht

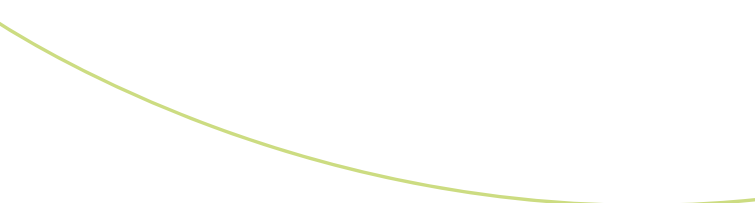
Een onderzoek naar de
energiebesparingsplicht bij
bedrijven onder gemeentelijk
en provinciaal toezicht

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) Eric Lensink (De Fryske Marren) Marlies de Vries (Leeuwarden)
Datum	30 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 Fryslân als opdrachtgever	23
2.4 De Friese gemeenten als opdrachtgever	24
2.5 Samenvattende bevindingen	25
3. Beleid energietoezicht provincie Fryslân en Friese gemeenten	26
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Provinciebrede VTH-beleid Fryslân	26
3.3 Beleid energiebesparingsplicht provincie Fryslân	27
3.4 Beleid energiebesparingsplicht Friese gemeenten	30
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 door de FUMO	41
5.1 Inleiding.....	41
5.2 Werkwijze en prioritering energietoezicht.....	41
5.3 Effectiviteit regulier energietoezicht.....	43
5.4 Samenvattende bevindingen	49
6. Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen	50

6.1	Inleiding.....	50
6.2	Enquêteresultaten	50
6.3	Samenvattende bevindingen	56
7.	Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek	57
7.1	Inleiding.....	57
7.2	Resultaten DoeMee-onderzoek	57
7.3	Vergelijking DoeMee-onderzoek en aanvullend onderzoek	59
7.4	Samenvattende bevindingen	61
	Bronnenlijst.....	62
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	65
	Bijlage 2: Onderzoeksfasen	66
	Bijlage 3: Beoordelingskader	67
	Bijlage 4: Verklarende woordenlijst	69
	Bijlage 5: Enquêtevragen.....	71
	Bijlage 6: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân.....	77
	Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van De Fryske Marren	80
	Bijlage 8: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Leeuwarden.....	85

Voorwoord

Energie: vrijwel dagelijks in het nieuws. Energietekort, energiekosten, energienetwerkcongestie, 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 Fryslân is dit bij reguliere bedrijven en instellingen de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). De Omgevingsdienst Groningen (ODG) voert energietoezicht uit bij majeure risicobedrijven. 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 enkele regelingen vast. 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. De beide onderzochte gemeenten (De Fryske Marren en

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).

Leeuwarden) 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 Fryslân betrof dit de rekenkamers van de gemeenten De Fryske Marren en Leeuwarden. De conclusies en aanbevelingen zijn toegespitst op de provincie Fryslân en de twee 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:

Provincie en gemeenten gaven tot 2022 weinig prioriteit aan energietoezicht. Hoewel de FUMO 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. Sinds 2022 willen opdrachtgevers en FUMO 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 het Rijk. Hierdoor is op momenten wel sprake van energietoezicht, maar structureel energietoezicht blijft uit, ook na dertig jaar energiebesparingsplicht.

De FUMO controleert tijdens energiecontroles of bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht en rapporteert hierover aan de bevoegde gezagen. De ODG (Omgevingsdienst Groningen) doet dit voor majeure risicobedrijven. De FUMO heeft niet goed in beeld welke bedrijven en instellingen in de provincie energiebesparingsplichtig zijn.⁶ De FUMO hanteert voor het energietoezicht een bezoekfrequentie van eens per zestien jaar. De bezoekfrequentie voor overige VTH-taken is eens per zes jaar. De FUMO maakt een prioritering van de te controleren bedrijven, onder meer op basis van informatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De FUMO houdt het aantal controles en repressieve handelingen bij. Over de opvolging van handhavingsactiviteiten is volgens de FUMO informatie beschikbaar, maar vanwege bezwaren van meerdere gemeenten deelde de FUMO die gegevens niet. 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.

Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, voerden de afgelopen zeven jaar minimaal één energiebesparende maatregel door. Ruim de helft van die bedrijven en instellingen kon zonder belemmeringen energiebesparende maatregelen treffen. Ruim een derde van de respondenten ervoer onder meer de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en een gebrek aan eigen financiële middelen als drempel voor het treffen van energiebesparende maatregelen. Een andere veelgenoemde drempel is netcongestie.

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

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 laten 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 9 april 2025.

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 FUMO voert het energietoezicht uit (zie ook conclusie 2) bij een deel van de bedrijven die vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag evenals bij de provinciale IPPC-inrichtingen. De ODG doet dit bij de majeure risicobedrijven. De FUMO voert bij bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen energiecontroles uit. Op basis van de door RVO opgestelde Erkende Maatregelenlijst (EML) gaat de FUMO na in hoeverre bedrijven energiebesparende maatregelen treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. De FUMO maakt een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht. Uitgaande van de huidige prioritering schat de FUMO meer dan tien jaar nodig te hebben om alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in de provincie Fryslân te bezoeken. Die periode heeft te maken met de adviserende taak die de FUMO over het energietoezicht op zich neemt (zie ook het antwoord op deelvraag 4). Daardoor vergt een controle meer tijd.

Energietoezicht bij majeure risicobedrijven en provinciale IPPC-inrichtingen is in beginsel onderdeel van controle in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo-controle),⁷ al zijn er wel afzonderlijke energiecontroles bij majeure risicobedrijven. De prioriteit ligt momenteel niet op energiecontroles. Bedoeling is dat de ODG de majeure risicobedrijven jaarlijks dan wel 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, omdat de personele capaciteit niet op niveau is.

2. In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingpraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?

De gemeente De Fryske Marren en de provincie Fryslân voeren zelf geen energietoezicht uit. Zij hebben de taak met betrekking tot het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht belegd bij de FUMO, met uitzondering van toezicht op type A- en B-min-inrichtingen. Zij hebben hiervoor de directeur van de FUMO gemandateerd. De gemeente Leeuwarden voerde tot 1 januari 2025 zelf energietoezicht uit bij niet-basistaakbedrijven. Per 1 januari 2025 heeft de gemeente Leeuwarden de directeur van de FUMO gemandateerd voor het energietoezicht.

Gemeenten en provincie hebben geen gekwantificeerde ambities met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen in hun beleid. Met de actualisatie van het

⁷ Met het ingaan van de Omgevingswet is het Seveso-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.

Activiteitenbesluit milieubeheer per 1 juli 2023 werd energietoezicht een basistaak voor omgevingsdiensten, met betrekking tot alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Daarmee zouden alle Type A- en B-min-inrichtingen per 1 januari 2024 moeten zijn overgedragen aan de FUMO. Het Algemeen Bestuur (AB) van de FUMO besloot hier per 1 januari 2025 aan te voldoen, omdat de omgevingsdienst extra tijd nodig had om alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen per bevoegd gezag in kaart te brengen.

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 energiebesparingsplichtige bedrijven. We verspreidden de enquête onder de bedrijven en instellingen die bij de FUMO bekend zijn. De groep energiebesparingsplichtige bedrijven binnen Fryslân is echter groter. Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, treffen energiebesparende maatregelen tussen 2017-2024. De meeste bedrijven en instellingen ervoeren geen drempels, maar ruim een derde wel. Zij noemden de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en het gebrek aan eigen financiële middelen als belangrijkste belemmeringen. Ook netcongestie werd relatief vaak genoemd als gevolg van de wens apparatuur op gas te vervangen door elektrische apparaten in combinatie met de aanleg van zonnepanelen.

Als belangrijkste drijfveer om energiebesparende maatregelen te treffen, noemden bedrijven en instellingen dat zij graag willen verduurzamen (intrinsieke motivatie). Andere vaak genoemde redenen zijn geldbesparing op de langere termijn en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud (het vervangen van apparaten door energiezuinigere bijvoorbeeld). Energietoezicht door gemeente, provincie of omgevingsdienst werd in circa 5 procent van de gevallen genoemd als belangrijkste drijfveer (23 van de 420).

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?

Naast controleren aan de hand van de EML neemt de FUMO bij energiecontroles een adviserende rol aan, waarin de omgevingsdienst met bedrijven en instellingen meedenkt over het nemen van energiebesparende maatregelen op de langere termijn. Dit leidt tot de eerder genoemde bezoeksfrequentie van eens per zestien jaar. De FUMO houdt bij hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Soms gaat de FUMO over tot een repressieve handeling. In de onderzoeksperiode tot 2023 bekostigt de FUMO deze handelingen grotendeels uit Rijksmiddelen. Er is weinig informatie beschikbaar gesteld over wat er gebeurt wanneer na een controle overtredingen worden geconstateerd en/of repressies worden opgelegd. Informatie over de toezichtsactiviteiten en opvolging van de energiecontroles is volgens de FUMO wel beschikbaar. De FUMO deelde die informatie niet met

ons, vanwege bezwaren bij meerdere gemeenten.⁸ De FUMO heeft geen zicht op de daadwerkelijke energiebesparing (uitgedrukt in kWh of m³ gas) die gecontroleerde bedrijven en instellingen realiseren. Datzelfde geldt bij de ODG voor het energietoezicht bij Friese majeure risicobedrijven. De FUMO rekent met een energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen van 5 tot 10 procent als gevolg van een energiecontrole. Dit energiebesparingspotentieel baseert de FUMO op een landelijk gemiddelde.

Toezicht en handhaving bij overige (niet majeure risico-)bedrijven

Gemeenten en provincie bekostigen de FUMO. Het budget van de deelnemers voor (alle) VTH-taken bevat geen uitsplitsing naar energietoezicht. Naast deelnemersbijdragen stelde het Rijk vanaf 2020 ook middelen beschikbaar om het energietoezicht van een impuls te voorzien. De FUMO geeft aan zonder die Rijksmiddelen, in het bijzonder de SPUK-gelden (vanaf 2023), geen energietoezicht uit te kunnen voeren en daarmee niet te kunnen voldoen aan zijn wettelijke taak.

Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven

Tot 1 juli 2023 voerde de ODG geen energietoezicht uit bij Friese majeure risicobedrijven. Een belangrijke reden daarvoor was dat veel majeure risicobedrijven tot die datum nog niet energiebesparingsplichtig waren. Gedurende 2023 voerde de ODG bij vier bedrijven toezichthoudende activiteiten uit, zoals het beoordelen van een energierapport op verzoek van de Brzo-inspecteur.⁹ Omdat structureel energietoezicht nog niet plaatsvindt, heeft de ODG (nog) geen structureel 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 met 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.¹⁰ Onze aanbevelingen sluiten aan bij die aanbevelingen.

Aanbeveling 1: GS, B&W en FUMO, geef energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak

⁸ Gemeenten zijn, samen met de provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân eigenaar van de FUMO. De NRK en FUMO hebben een Verwerkersovereenkomst getekend waarin staat vastgelegd dat de NRK onder meer gegevens over energiecontroles bij bedrijven en instellingen ontvangt. Na het tekenen van deze overeenkomst had de Functionaris Gegevensbescherming en Privacy van de FUMO twijfels over het type overeenkomst tussen NRK en FUMO.

⁹ 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. De Brzo-inspecteur voert veiligheidscontroles uit aan de hand van de richtlijn.

¹⁰ Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 70.

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. Een effectieve handhaving van de energiebesparingsplicht vraagt 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 FUMO voert immers rijksbeleid uit.

Aanbeveling 2: FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO₂-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

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

Dashboard energietoezicht Omgevingsdienst Drenthe

De Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe) ontwikkelde en ontwikkelt vanaf september 2024 een intern dashboard met gegevens over het energietoezicht. Dit dashboard bevat belangrijke gegevens die de gebruiker in staat stelt terug te kijken op het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht vanaf 2022. Het dashboard combineert gegevens uit onder andere het interne tijdschrijfsysteem en het zaakstelsel 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.

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 en instellingen 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 verschaffen 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³

Om gemeenten en provincies te helpen met een overzicht van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen, geldt sinds 2019 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).¹⁴ Omgevingsdiensten hebben vervolgens de taak om de ingediende rapportages te beoordelen namens het bevoegd

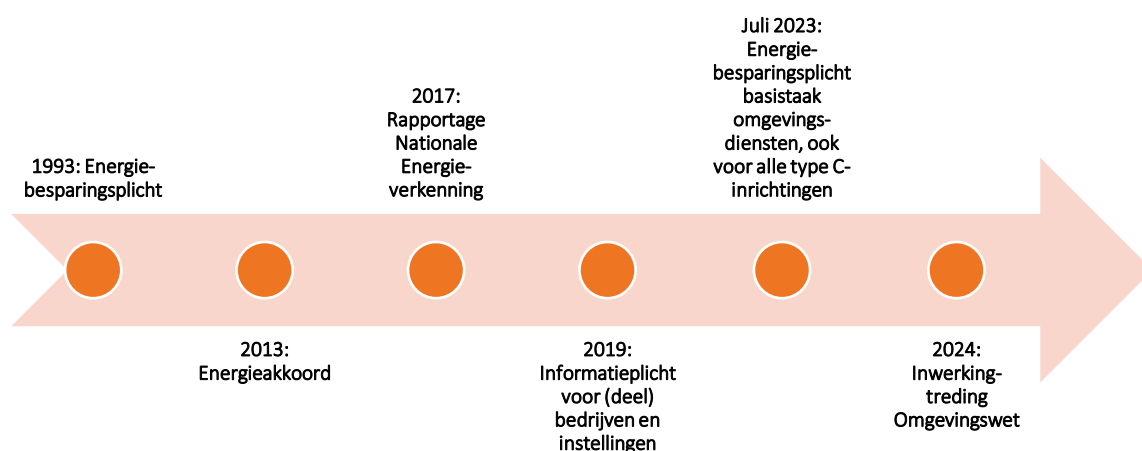
¹¹ De plicht tot energiebesparing in het Activiteitenbesluit in afdeling 2.6 heet sinds de laatste wijziging op 1 juli 2023 formeel 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'. Voor de leesbaarheid van het rapport gebruiken wij de term 'energiebesparingsplicht'.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei>, benaderd op 18 januari 2024.

¹³ 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/>

¹⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing-0#toezicht-en-handhaving>, benaderd op 17 januari 2024.

gezag waaronder het bedrijf of de instelling valt.¹⁵ In Fryslân ligt die taak in beginsel bij de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO).¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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).¹⁹

Momenteel wordt gewerkt aan landelijke wetgeving die netbeheerders verplicht energieverbruiksgegevens te delen met de omgevingsdiensten.²⁰ Op deze manier kunnen

¹⁵ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing#wie-is-verantwoordelijk-voor-de-informatieplicht%3F>, benaderd op 1 oktober 2024.

¹⁶ Deze taak wordt per 1 januari 2025 bij de FUMO belegd.

¹⁷ 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.

¹⁸ De Algemene Rekenkamer schat dat dit er meer dan 90.000 zijn. Algemene Rekenkamer. (2024). Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 6.

¹⁹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>, benaderd op 5 september 2024.

²⁰ <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/nieuws-energiebesparing/2024/energiegegevens-via-netbeheerders/>, benaderd 18 september 2024.

omgevingsdiensten makkelijker zicht krijgen op welke bedrijven en instellingen moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

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?²¹
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 op het 'werkgebied' van de aangemelde rekenkamers. Twee deelvragen beantwoorden wij mede op basis van de resultaten van het DoeMee-

²¹ Mede op basis van suggestie 6 in VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR, p. 4.

onderzoek 2024, te weten deelvraag één en vier. In het volgende hoofdstuk zal de beantwoording van de deelvragen verder worden toegelicht.

Het DoeMee-onderzoek van 2024 dekte zowel de energiebesparings- als informatieplicht. Onderzoeksbureau Ecorys voerde dit onderzoek uit in opdracht van de VvR (namens de deelnemende rekenkamers). 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. Andere deelnemers in de drie Noordelijke provincies waren de rekenkamers van acht van de twaalf Drentse gemeenten (Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Midden-Drenthe, Tynaarlo en De Wolden), vijf van de achttien 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).

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 onderscheiden 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.²² 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 4.200 bedrijven en instellingen in Fryslân zijn die vallen onder de energiebesparingsplicht.²³ Bij de omgevingsdienst vroegen we de contactgegevens op van de energiebesparingsplichtige bedrijven die de dienst in de portefeuille heeft. Dit resulteerde in een e-mailbestand met 2.127 unieke e-mailadressen. Het onderzoeksbureau Dimensus zette de enquête voor ons uit. Zij stuurde op 20 februari 2025 een eerste e-mail en op 13 en 24 maart 2025 herinneringen. Nadat de enquête was gesloten, ontvingen we van Dimensus een databestand voor analyse. Hieruit bleek dat we 435 ingevulde enquêtes die bruikbaar zijn voor het onderzoek hebben ontvangen, oftewel een respons van 20 procent.

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:

1. Drenthe: Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe
2. Fryslân: De Fryske Marren en Leeuwarden
3. 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. We brachten ook de enquêteresultaten op gemeentelijk niveau in kaart en maakten op die manier een intergemeentelijke en interbestuurlijke vergelijking van de maatregelen die bedrijven en instellingen troffen in kader van de energiebesparingsplicht.

²² Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer.

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). Aantal adressen en energieleveringen naar verbruiksklasse, 2021-2022. Centraal Bureau voor de Statistiek.

1.6

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het opdrachtgeverschap van de provincie Fryslân en de onderzochte Friese gemeenten aan de FUMO 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 energietoezicht door de FUMO en de effectiviteit daarvan. Tot slot behandelt hoofdstuk 6 de resultaten van de enquête over energiebesparende maatregelen bij bedrijven en instellingen in portefeuille van de FUMO. 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 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 Fryslân en de onderzochte gemeenten ten opzichte van de FUMO. Kader I toont algemene informatie over de FUMO.

Kader I: de FUMO 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 FUMO ging in 2014 van start. De FUMO is een uitvoeringsorganisatie waarin de achttien Friese gemeenten, de provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân samenwerken. De omgevingsdienst voert in opdracht van de deelnemers vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) uit bij bedrijven en instellingen in de provincie namens de deelnemende Friese overheden die bevoegd gezag zijn. Vóór de oprichting van de omgevingsdienst voerden de deelnemers van de FUMO de taken zelfstandig uit.²⁴

Een bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de provincie en gemeenten vormt het Algemeen Bestuur (AB). Vanuit het AB worden vijf leden benoemd voor het Dagelijks Bestuur (DB). Eén gedeputeerde, drie wethouders en een DB-lid van het Wetterskip Fryslân hebben zitting in zowel het AB als DB van de FUMO. Twee gedeputeerden nemen deel aan het AB van de FUMO. Een directeur stuurt de organisatie aan.²⁵

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij de tweede deelvraag: In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar

²⁴ Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Friese bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer, pp. 13-14.

²⁵ Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Friese bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer, pp. 14-15.

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 Fryslân is dat FUMO. De Omgevingsdienst Groningen (ODG) is de aangewezen dienst voor alle majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies (Seveso-omgevingsdienst).²⁶ De FUMO gaat vanaf 1 januari 2025 het energietoezicht uitvoeren bij alle typen bedrijven en instellingen (zie het kopje Specifiek voor de FUMO op pagina 14).

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).²⁷ Brzo- en RIE-4-inrichtingen worden tezamen *majeure risicobedrijven* genoemd. De ODG voert de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven uit bij bedrijven en instellingen 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 Fryslân voert de FUMO 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 grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken, en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet.²⁸
- 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-

²⁶ Met uitzondering van EnergyStock en de NAM (Groningen en Drenthe). <https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/groningen-fryslan/>, benaderd op 12 januari 2024.

²⁷ 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.

²⁸ <https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/groningen-fryslan/>, benaderd op 13 mei 2024.

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.²⁹

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 inging, hanteert de term Brzo-inrichting niet meer maar gebruikt de term Seveso-inrichting. IPPC en RIE-4-inrichting 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 inrichtingen³⁰

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.

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

Type bedrijf	Bevoegd gezag ³¹	Maatlatorganisatie
A – lichte milieubelastende activiteiten, geen vergunning- of meldingsplicht	Gemeente	Omgevingsdienst
B-min – meldingsplicht, vallen vanwege geringe milieupact 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
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	Provincie, in enkele gevallen het Rijk	Omgevingsdienst of Staatstoezicht op de Mijnen

²⁹ Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.

³⁰ 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

³¹ Overgangsrecht vergunningplichtige bedrijven onder het Activiteitenbesluit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024.

veroorzaken		
-------------	--	--

* 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.³² 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		

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.³³ In het Activiteitenbesluit milieubeheer (Am) stonden algemene regels voor energiebesparing. Alleen type A- en B-inrichtingen hadden een energiebesparingsplicht vanuit het Am. Tot 1 juli 2023 was energietoezicht een basistaak voor de omgevingsdienst bij de zogenaamde basistaakinrichtingen. Voor de FUMO waren dit de 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 konden de FUMO en ODG (bij majeure risicobedrijven) toezichthouden op eventuele

³² Overgangsrecht vergunningplichtige bedrijven onder het Activiteitenbesluit | Informatiepunt Leefomgeving, benaderd op 12 december 2024 en 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.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-111.html>, benaderd op 30 mei 2024.

³³ 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.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-111.html>, onder de kopjes Basistakenpakket en Consultatie en voorhang, benaderd op 30 augustus 2024.

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.³⁴ Met de tweede ronde van de informatieplicht (2023) heeft het ministerie ook een geactualiseerde EML opgesteld.

Specifiek voor de FUMO

Met het wijzigen van het Activiteitenbesluit werd de omgevingsdienst verantwoordelijk voor de uitvoering van het energietoezicht bij alle typen inrichtingen. In principe zouden alle Type A- en B-min-inrichtingen in de portefeuille van de FUMO moeten komen. Het Algemeen Bestuur (AB) van de FUMO heeft besloten per 1 januari 2025 te voldoen aan de wettelijke verplichting.³⁵ De FUMO heeft extra tijd nodig om in kaart te brengen welke energierelevante bedrijven en instellingen hij in de portefeuille heeft.³⁶ Om een volledige overdracht van de uitvoering naar de omgevingsdienst te realiseren, is door Projectgroep 25 Energie een plan opgesteld, dat is vastgesteld en goedgekeurd door de deelnemers van de FUMO.³⁷

Tot 2025 voert de FUMO geen energietoezicht uit bij Type A- en B-min-inrichtingen. Bij Type B en gemeentelijke C-inrichtingen wel.³⁸

2.3 De provincie Fryslân als opdrachtgever

De provincie Fryslân voert zelf geen taken op het gebied van energietoezicht uit.³⁹ De FUMO voert de VTH-taken uit in opdracht van de provincie Fryslân. Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben de directeur van de FUMO gemandateerd om alle vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende taken (VTH-taken) op het gebied van de fysieke leefomgeving uit te voeren, waaronder het energietoezicht.⁴⁰ Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten van Fryslân de uitvoering van het energietoezicht op majeure risicobedrijven in de provincie Fryslân gemandateerd aan de directeur van de Omgevingsdienst Groningen (ODG).⁴¹ Hoofdstuk 4 gaat in op het energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

³⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml>, benaderd op 17 januari 2024.

³⁵ AB-vergadering FUMO 6 april 2023.

³⁶ FUMO. (2023). Oplegnotitie bij agendapunt 10 van AB-vergadering van 6 april 2023. FUMO.

³⁷ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Leeuwarden op 17 september 2024.

³⁸ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 29 mei 2024.

³⁹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân. Ecorys.

⁴⁰ Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân aan de FUMO, 2014, Mandaatstatuut FUMO.

⁴¹ Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân aan de directeur van de ODG, 2019, Mandaatbesluit Brzo.

Het mandaatbesluit formuleert een aantal uitzonderingen op de reikwijdte van het mandaat van de FUMO voor de reguliere VTH-taken. Het mandaat strekt zich in ieder geval niet uit tot besluiten die leiden tot (gewijzigde) vaststelling van provinciaal beleid, besluiten op bezwaarschriften en besluiten waarbij de provincie zelf begunstigde is.⁴²

De provincie Fryslân formuleert geen specifieke opdracht voor het energietoezicht. In plaats daarvan valt het energietoezicht onder het geheel aan VTH-taken. Het algemene budget voor VTH-taken bepaalt de provincie volgens de financieringssysteem van de FUMO en de door het Rijk verstrekte Specifieke Uitkering (SPUK) voor toezicht, handhaving en energie (SPUK-THE).⁴³ Door middel van een basisuurtarief berekent de provincie hoeveel uur de FUMO heeft voor het uitvoeren van de VTH-opdracht. In overleg met de Friese omgevingsdienst legt zij deze uren vast. Daarnaast kunnen de deelnemers van de FUMO nog zogenoemde maatwerkuren aankopen.⁴⁴

2.4 De Friese gemeenten als opdrachtgever

2.4.1 De Fryske Marren

De gemeente De Fryske Marren geeft zelf geen invulling aan het energietoezicht. Het College van B&W van de gemeente mandateerde in 2023 de directeur van de FUMO om toezicht te houden bij Type A- en B-min-inrichtingen in de gemeente.⁴⁵

Onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’ formuleert de gemeente jaarlijks een opdracht op het gebied van energietoezicht. Zij schaaft dit onder het overkoepelende VTH-beleid Fryslân. Hierover volgt meer in paragraaf 3.2.

2.4.2 Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden geeft tot 2025 deels zelf invulling aan het energietoezicht bij energiebesparingsplichtige Type A- en B-bedrijven die niet onder het basistakenpakket vallen. Bedrijven die wel onder dit basistakenpakket vallen, is de gemeente verplicht over te dragen aan de omgevingsdienst.⁴⁶ Het College van B&W van de gemeente Leeuwarden mandateerde met het oog op de Omgevingswet de directeur van de FUMO om toezicht te houden op alle bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparingsplicht.⁴⁷

⁴² Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân aan de FUMO, 2014, Mandaatstatuut FUMO.

⁴³ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân. Ecorys.

⁴⁴ Op basis van een gesprek met een medewerker van de provincie op 25 juli 2024.

⁴⁵ Gemeente De Fryske Marren en FUMO. (2023). Besluit mandaatregeling FUMO 2023 gemeente De Fryske Marren. Dit besluit trad in werking met de ingang van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

⁴⁶ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Leeuwarden op 17 september 2024.

⁴⁷ Gemeente Leeuwarden en FUMO. (2023). Mandaatbesluit FUMO 2023. Dit besluit trad in werking met de ingang van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

2.5

Samenvattende bevindingen

Provincie Fryslân

- De provincie Fryslân voert zelf geen taken uit op het gebied van energietoezicht. Zij mandateerde de directeur van de FUMO om het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht uit te voeren. De provincie formuleert geen specifieke opdracht voor het energietoezicht. Het energietoezicht valt onder het geheel aan VTH-taken die de provincie bij de FUMO heeft belegd. Wettelijk gezien ligt de uitvoering van het energietoezicht per 1 juli 2023 volledig bij de omgevingsdienst.
- De provincie mandateerde de directeur van de ODG voor het energietoezicht op majeure risicobedrijven.

Gemeente De Fryske Marren

- De gemeente De Fryske Marren voerde zelf in beperkte mate energietoezicht uit. Dit deed zij bij niet-basistaakbedrijven met middelen uit de VUE. Ze mandateerde de directeur van de FUMO voor energietoezicht op bedrijven en instellingen.

Gemeente Leeuwarden

- De gemeente Leeuwarden voert tot 2025 zelf energietoezicht uit bij Type A- en B(-min)-inrichtingen. Ze mandateerde het energietoezicht op die bedrijven en instellingen daarna aan de directeur van de FUMO.

3. Beleid energietoezicht provincie Fryslân en Friese gemeenten

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat alleen de gemeente Leeuwarden zelf toezicht- en handhavingsactiviteiten uitvoert (tot 2025). Alle deelnemers hebben een VTH-beleid. Niet alle onderzochte deelnemers hebben eigen ambities voor de energiebesparingsplicht. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het overkoepelende VTH-beleid Fryslân van de FUMO en zijn deelnemers, het (VTH-)beleid van de provincie Fryslân respectievelijk de gemeenten Leeuwarden en De Fryske Marren.

Met de informatie uit dit hoofdstuk geven we antwoord op het tweede deel van deelvraag 2:

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?

3.2 Provinciebrede VTH-beleid Fryslân

Wettelijk gezien moeten de opdrachtgevers van de omgevingsdienst overkoepelend beleid vaststellen ter vormgeving op hoofdlijnen van het VTH-beleid van de omgevingsdienst.⁴⁸ Het provinciebrede VTH-beleid Fryslân is een gezamenlijk beleidsplan voor alle VTH-basistaken van Friese gemeenten en de provincie Fryslân, belegd bij de FUMO. Ter aanvulling op dit VTH-beleid Fryslân hebben gemeenten en provincie ook nog de keuze om extra taken bij de FUMO te beleggen of zelf uit te voeren. In 2021 verscheen voor het eerst een uniform beleidsplan van alle deelnemers van de FUMO. Hierin staat in algemene bewoordingen op welke manier gemeenten en provincie hun strategische ambities, waaronder energiebesparing, willen uitvoeren.

⁴⁸ Dit vloeit voort uit de Omgevingswet (voorheen de Wet VTH).

De doelstelling van het VTH-beleid Fryslân is om in 2030 25% energie te hebben bespaard ten opzichte van 2010. Dit is een algemene doelstelling om van de provincie een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân te maken. De deelnemers van de FUMO moeten ieder jaar meewerken aan een gezamenlijk project ter bevordering van onder meer energiebesparing. De provincie heeft geen specifiek besparingsdoel voor bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht. Volgens het VTH-beleid Fryslân zijn bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk voor hun bijdrage aan een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân. Wel streven de deelnemers van de FUMO ernaar om 80% van de energiebesparingsplichtige basistaakbedrijven te laten voldoen aan de informatieplicht. Dit betrof toen alleen Type A- en B-inrichtingen. Type C-inrichtingen waren toen nog uitgezonderd van de energiebesparingsplicht maar zij konden via voorschriften in de milieuvergunning wel worden gecontroleerd op het onderdeel energie(besparing).⁴⁹

In het Fryslânbreed Uitvoeringsprogramma (Fbup) is uiteengezet hoe de provincie de energiebesparingsdoelstellingen wil uitvoeren. Zo wilde de provincie Fryslân uitzoeken welke bedrijven en instellingen aan de informatieplicht moeten voldoen en dus energiebesparingsplichtig zijn. Daarnaast voerde de FUMO als onderdeel van het Fbup ‘aspectcontroles energie’ uit bij basistaakinrichtingen.⁵⁰ De FUMO kon uiteindelijk door een personeelstekort niet alle controles uitvoeren: 40 van de 60 beoogde controles werden volbracht. Na het aflopen van het Fbup was geen budget voor energietoezicht meer opgenomen in het jaarprogramma basistaken voor FUMO.⁵¹ In het jaarverslag over 2020 stond de schatting dat 60% van de bedrijven en instellingen voldeed aan de informatieplicht. Hoeveel bedrijven dit betrof stond er niet in.⁵² In het jaarverslag over 2021 staat geen nalevingspercentage.

3.3 Beleid energiebesparingsplicht provincie Fryslân

Volgens Fryslân is de energiebesparingsplicht het belangrijkste VTH-instrument om energiebesparing bij bedrijven en instellingen te stimuleren.⁵³ De provincie heeft ambities en doelstellingen geformuleerd aangaande energiebesparing, die zij jaarlijks in het VTH-werkprogramma benadrukt. In dit werkprogramma is het energietoezicht als apart taakveld onderdeel van het VTH-stelsel. Alle VTH-taken, ook het energietoezicht, moeten binnen de begroting passen.⁵⁴ Hieronder gaan we in op het provinciaal beleid omtrent de energiebesparingsplicht.

⁴⁹ Deelnemers van de FUMO. (2020). VTH-beleid Fryslân 2021. Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken.

⁵⁰ Deelnemers van de FUMO. (2020). VTH-beleid Fryslân 2021. Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken, p. 10

⁵¹ Deelnemers van de FUMO. (2020). VTH-beleid Fryslân 2021. Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken.

⁵² FUMO. (2021). Jaarverslag Fryslân-breed uitvoeringsprogramma 2020 Uitgebreide versie. FUMO, p. 21.

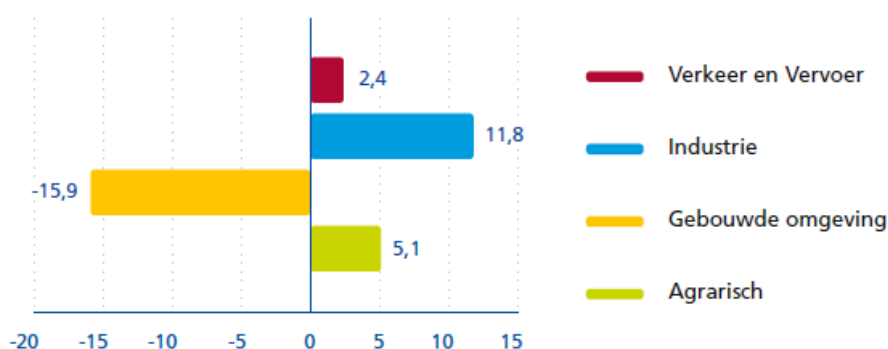
⁵³ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2023, p. 78.

⁵⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân.

3.3.1 Algemeen beleid

Afgaande op de begrotingen en jaarstukken van 2017 tot en met 2023 is energiebesparing al jaren onderdeel van het algemene Friese beleid. De provincie zette in die jaren met name in op het provinciebreed stimuleren en subsidiëren van energiebesparing. Ook was energiebesparing een belangrijk punt voor de Regionale Energie Strategie (RES) en ontwikkelde de provincie verschillende strategieën en programma's om energiebesparing te realiseren. Tot 2019 was het doel om in 2020 20% energie te hebben bespaard ten opzichte van 2010.⁵⁵ In 2019 concludeerde de provincie dat dit doel niet langer haalbaar was vanwege de economische groei: ten opzichte van 2010 werd in 2018 5,3% minder energie verbruikt.⁵⁶ De sectoren industrie, verkeer en vervoer waren juist meer energie gaan verbruiken – alleen de sector gebouwde omgeving slaagde erin energie te besparen (zie afbeelding 1). De provincie Fryslân veranderde de hiervoor genoemde doelstelling naar 25% energiebesparing in 2030 ten opzichte van 2010 (in lijn met het VTH-beleid Fryslân).⁵⁷

Afbeelding 1: energiebesparing per sector in de provincie Fryslân in de periode 2010-2019. Een negatief percentage betekent een afname, een positief percentage een toename van het energiegebruik.⁵⁸



De energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen komt voor het eerst in de jaarstukken van 2022 aan bod. Door het wereldwijde energietekort (2021-2023) richtte de provincie zich meer op energiebesparing en de bijbehorende wettelijke plicht. Zo heeft de provincie sinds enkele jaren de ambitie om als organisatie energieneutraal te worden. Ook staat in de provinciale begroting voor 2023 dat de FUMO extra taken zal krijgen met betrekking tot de energiebesparingsplicht. Of hier extra middelen aan zijn gekoppeld blijkt niet uit de begroting.⁵⁹

Zoals hierboven genoemd heeft de provincie Fryslân ook plannen specifiek gericht op energie(besparing). Voorbeelden zijn de al genoemde RES (2021), het Friese plan voor energiebesparing en het Energieprogramma 2022-2025. In het Energieprogramma verwijst de

⁵⁵ Gedeputeerde Staten Fryslân, 2016, Begroting 2017, pp. 68-69.

⁵⁶

⁵⁷ Gedeputeerde Staten Fryslân, 2020, Jaarstukken 2019, p. 27.

⁵⁸ Provincie Fryslân. (2022). Energijprogramma 2022-2025, p. 22.

⁵⁹ Gedeputeerde Staten Fryslân. (2023). Jaarstukken 2022, p. 843; Gedeputeerde Staten Fryslân. (2022). Begroting 2023, pp. 289; 630.

provincie naar energiebesparing als onderdeel van de zogenaamde Trias Energetica, die verder nog bestaat uit de verduurzaming van energiebronnen en efficiënte inzet van fossiele energie. Doelen voor de energiebesparing zijn onder meer het opstellen van een plan van aanpak en het onderzoeken van mogelijkheden voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen.⁶⁰ De plannen zetten in op energiebesparing in het algemeen – incidenteel gaat het over het bevorderen van besparing bij bedrijven en instellingen. De provincie doelt dan op alle bedrijven en instellingen en niet alleen op ondernemingen die onder de energiebesparingsplicht vallen.⁶¹

3.3.2 VTH-beleid

De provincie Fryslân zet in haar VTH-beleid uiteen hoe zij het instrumentarium voor VTH-taken inzet en welke opdrachten aan de FUMO daarbij horen. Het huidige VTH-beleid is geldig van 2019 tot en met 2024. Volgens de provincie organiseert zij toezicht en handhaving integraal en in samenwerking met de FUMO en de ODG. Daarnaast formuleert de provincie inhoudelijke prioriteiten en stelt zij strategische doelen. De provincie beoogt met haar VTH-beleid een samenhang te creëren tussen provinciale beleidsambities, wettelijke taken en beschikbare middelen.⁶²

De provincie heeft in haar VTH-beleid 2019-2024 geen ambities opgenomen met betrekking tot het energietoezicht. Wel herhaalt de provincie haar doel om in 2030 25% energie te hebben bespaard ten opzichte van 2010. Ook moet in 2030 33% van de energie duurzaam zijn opgewekt.⁶³ Beide doeleinden staan los van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen en zijn niet gekoppeld aan deze plicht.

Kader IV: actualisatie milieuvergunningen bij energiebesparingsplichtige bedrijven

Uit het VTH-jaarverslag van 2019 blijkt dat de provincie Fryslân in het kader van de energiebesparingsplicht de energievoorschriften van meerdere milieuvergunningen heeft geactualiseerd. Dit gebeurde binnen het project Energie. Voor dit project begrootte de provincie 650 uur in 2019. De actualisatie van de energievoorschriften was nodig om handhaving van de energiebesparingsplicht mogelijk te maken.⁶⁴ Van de 44 instellingen bleken van 39 vergunningen de energievoorschriften te moeten worden aangepast.⁶⁵ Het project Energie werd in 2021 afgerond.⁶⁶

Met het ingaan van de informatieplicht (2019) is de handavingsgrondslag wettelijk verankerd. Met de aanscherping van de energiebesparingsplicht (1 juli 2023) geldt deze grondslag ook voor bedrijven en instellingen die onder provinciaal bevoegd gezag vallen, de Type C-inrichtingen.⁶⁷

Als onderdeel van de uitvoering van het Klimaatakkoord (2019) maakt de FUMO deel uit van het interprovinciaal overleg beleidsontwikkelingen. In het jaarverslag van 2021 wordt de energiebesparingsplicht voor het eerst, in combinatie met de informatieplicht en de EML,

⁶⁰ Provincie Fryslân. (2022). Energijprogramma 2022-2025, p. 64.

⁶¹ Provincie Fryslân. (2022). Energijprogramma 2022-2025, p. 23.

⁶² Provincie Fryslân. (2019). VTH-beleid 2019-2023, p. 5-6.

⁶³ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020, p. 18.

⁶⁴ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2020). VTH-jaarverslag 2019, p. 13.

⁶⁵ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2021). VTH-jaarverslag 2020, p. 17; 19-20.

⁶⁶ Provincie Fryslân. (2019). Provinciaal Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2019, Fysieke Leefomgevingen Opgedragen taken FUMO/ODG. Provincie Fryslân. Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2022). VTH-jaarverslag 2021, p. 5.

⁶⁷ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Fryslân en de FUMO op 10 juli 2024.

genoemd als werkgebied van de FUMO.⁶⁸ Sinds dat jaar is energie een doorlopend aandachtspunt bij VTH-taken van de FUMO. Het gaat met name om het actualiseren van vergunningen en het in lijn brengen van diezelfde vergunningen met wet- en regelgeving.⁶⁹ In het VTH-jaarverslag van zowel 2021 als 2022 valt de lezen dat alle energiecontroles bij alle relevante provinciale inrichtingen volbracht zijn, waarmee het project Energie is afgerond. In het vervolg zou het energietoezicht meegenomen worden tijdens reguliere controles, waarmee het een basistaak werd.⁷⁰

Sinds 2023 formuleert de provincie als opdrachtgever kritische prestatie-indicatoren (KPI's) voor de prestaties van de FUMO. De volgende KPI's zijn van kracht met betrekking tot het energietoezicht:

- 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 en instellingen dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing van het totaal aantal bedrijven en instellingen waarvan bekend is dat het zich bij RVO moet melden.⁷¹

Het is niet duidelijk hoe de provincie Fryslân deze KPI's monitort.

3.4 **Beleid energiebesparingsplicht Friese gemeenten**

Omgevingsdiensten moeten per 1 juli 2023 ook energietoezicht bij Type A- en B-min-inrichtingen uitvoeren. Die bedrijven en instellingen vallen onder het bevoegd gezag van de gemeenten. Het AB van de FUMO heeft besloten per 1 januari 2025 uitvoering te geven aan deze wettelijke taak.⁷² Tot die tijd valt het energietoezicht bij Type A- en B-min-inrichtingen in Fryslân onder het takenpakket van gemeenten.

Alle Friese gemeenten namen deel aan Versterkte Uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht van Rijkswaterstaat (VUE), waaronder de onderzochte gemeenten (zie Kader V).

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

Rijkswaterstaat bood enkele ondersteuningsregelingen aan om overheden en omgevingsdiensten 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

⁶⁸ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2022). VTH-jaarverslag 2021, p. 14.

⁶⁹ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2023). VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 6.

⁷⁰ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2022). VTH-jaarverslag 2021, p. 5; 18; Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2023). VTH-jaarverslag 2022, p. 19; Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2023). VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 7.

⁷¹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân. Ecorys.

⁷² AB-vergadering FUMO 6 april 2023.

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.⁷³ Alle Friese gemeenten maakten hiervan gebruik, onder meer de gemeenten De Fryske Marren (2021) en Leeuwarden (2020 en 2021).⁷⁴

Deelnemers leverden informatie voor de VUE-monitor. Deze monitor bood inzicht in wat er met de extra ondersteuning gebeurde. Hierin stond onder meer hoeveel bedrijfscontroles waren uitgevoerd.⁷⁵

3.4.1 Gemeente De Fryske Marren

Algemeen beleid

De gemeente De Fryske Marren heeft haar duurzaamheidsbeleid vastgelegd in het Duurzaamheidsprogramma De Fryske Marren. Hierin staan geen ambities op het gebied van energiebesparing bij bedrijven en instellingen.⁷⁶

VTH-beleid

De gemeente De Fryske Marren haakt met haar beleid aan bij het uniforme VTH-beleid Fryslân. Eigen doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen heeft de gemeente niet.

3.4.2 Gemeente Leeuwarden

Algemeen beleid

Zoals we in hoofdstuk 2 al noemden, voert de gemeente Leeuwarden zelf energietoezichtstaken uit. In de Leeuwarder Energieagenda staat de doelstelling om in de gebouwde omgeving 9% energie te besparen in de periode 2021-2024. Een deel van de gebouwde omgeving valt ook onder de energiebesparingsplicht. De algemene doelstellingen met betrekking tot energiebesparing in de gebouwde omgeving zijn 9% besparing in 2024 en 23% in 2030, beide ten opzichte van 2020.⁷⁷ De gemeente monitort de voortgang door middel van het Energy Transition Model (ETM) dat gekoppeld is aan de Klimaatmonitor.⁷⁸

De gemeente Leeuwarden beoogde om in 2020 circa 800 middelgroot- en grootverbruikers te laten voldoen aan de informatieplicht. Voor 1 juli 2023 zouden alle bedrijven en instellingen alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar moeten hebben toegepast.⁷⁹ De gemeente voert stimulerend toezicht uit op energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Het stimulerend energietoezicht houdt in dat de gemeente samen met bedrijven en instellingen inzichtelijk maakt welke energiebesparende maatregelen getroffen kunnen worden. Over het naleven van de te treffen maatregelen maken de gemeente en

⁷³ Zie de website van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/versterking/>, benaderd op 4 juli 2024.

⁷⁴ Zie <https://vue.databank.nl/dashboard/dashboard-vue/vue-2020>, benaderd op 4 juli 2024. De uitsplitsing per gemeente ontbreekt voor de jaren 2022 en 2023.

⁷⁵ Zie <https://vue.databank.nl/dashboard/dashboard-vue/vue-2020>, benaderd op 4 juli 2024.

⁷⁶ Gemeente De Fryske Marren. (2022). Duurzaamheidsprogramma De Fryske Marren. Gemeente De Fryske Marren.

⁷⁷ Gemeente Leeuwarden. (2020). Leeuwarder Energieagenda. Gemeente Leeuwarden, p. 18.

⁷⁸ Gemeente Leeuwarden. (2020). Leeuwarder Energieagenda. Gemeente Leeuwarden, p. 33.

⁷⁹ Gemeente Leeuwarden. (2020). Handhavingsuitvoeringsprogramma 2020, p. 16.

bedrijven afspraken.⁸⁰ Desgevraagd geeft de gemeente aan dat zij kan monitoren aan de hand van toegepaste erkende maatregelen in combinatie met informatie die bij RVO bekend is in kader van de informatieplicht.⁸¹ De gemeente geeft in reactie aan dat het monitoren aan de hand van de EML lastig is, omdat het Rijk zowel de maatregelen als de indeling aanpaste. De gemeente Leeuwarden herijkt momenteel de Leeuwarder Energieagenda. Bij de herijking kijkt de gemeente ook of de doelstellingen van de vorige Energieagenda (2020-2024) zijn gehaald.

VTH-beleid

De gemeente Leeuwarden nam energiebesparing standaard mee tijdens milieucontroles. Er wordt bij milieucontroles gekeken of bedrijven en instellingen boven de grens van kleinverbruikers uitkomen (meer dan 25.000 m³ aardgas of 50.000 kWh elektriciteit) en of voldaan wordt aan de energiebesparings- en informatieplicht. De gemeente startte met het ingaan van de informatieplicht op 1 juli 2019 met het inventariseren van welke bedrijven en instellingen nog energiebesparende maatregelen moesten treffen. De gemeente wilde vervolgens afspraken met die bedrijven en instellingen maken. Doel was dat alle bedrijven en instellingen in de gemeente vóór 1 juli 2023 alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd tot vijf jaar hadden toegepast.⁸² Het is onbekend of dit doel ook is gehaald. De gemeente bezocht bedrijven en instellingen met het hoogste energieverbruik en de meeste te treffen energiebesparende maatregelen steekproefsgewijs. In het meest recente jaarverslag hierover staat geen informatie over hoeveel bedrijven niet voldoen aan de informatieplicht.⁸³ Dit heeft mede te maken met wijzigingen in de EML, waardoor het moeilijk is om het doelbereik te bepalen.

In de gemeentelijke uitvoeringsprogramma's zijn geen doelstellingen genoemd met betrekking tot het aantal te bezoeken bedrijven en instellingen.

De gemeente draagt alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen per 1 januari 2025 over aan de FUMO. Vanaf dat moment zal de gemeente Leeuwarden geen energietoezicht meer uitvoeren. Wel blijft de gemeente energie meenemen in haar eigen milieutoezicht.⁸⁴

3.5 Samenvattende bevindingen

Algemeen

- In het provinciebrede VTH-beleid Fryslân stond een algemene doelstelling voor energiebesparing: 25% besparing ten opzichte van 2010. Specifiek voor bedrijven en instellingen was geen doelstelling geformuleerd.

⁸⁰ Gemeente Leeuwarden. (2020). Leeuwarder Energieagenda. Gemeente Leeuwarden, p. 27.

⁸¹ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de gemeente Leeuwarden op 17 september 2024.

⁸² Gemeente Leeuwarden. (2021). Handavingsuitvoeringsprogramma, jaarverslag 2020. Gemeente Leeuwarden, p. 17.

⁸³ Gemeente Leeuwarden. (2024). Handavingsuitvoeringsprogramma, jaarverslag 2023. Gemeente Leeuwarden.

⁸⁴ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de gemeente Leeuwarden.

- In het hieruit voortkomende Fryslânbrede Uitvoeringsprogramma stond dat deelnemers projectmatig beoogden uit te zoeken welke bedrijven en instellingen moesten voldoen aan de informatieplicht.

Provincie Fryslân

- Het energiebeleid van de provincie Fryslân bestaat uit verschillende visies, agenda's en programma's.
- De provincie ambieert, in lijn met het VTH-beleid Fryslân, een algehele energiebesparing van 25% in 2030 ten opzichte van 2010. Een eerdere doelstelling van 20% energiebesparing in 2020 heeft de provincie niet gehaald.
- De provincie hecht waarde aan energiebesparing bij bedrijven en instellingen, maar brengt deze niet in verband met de energiebesparingsplicht.
- In haar VTH-jaarverslagen komt de provincie incidenteel terug op de energiebesparingsplicht.

Gemeente De Fryske Marren

- De gemeente De Fryske Marren sluit aan bij het uniforme VTH-beleid Fryslân. Eigen doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen heeft de gemeente niet.

Gemeente Leeuwarden

- Doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen heeft de gemeente Leeuwarden niet. De gemeente sluit aan bij het provinciebrede VTH-beleid.
- De gemeente Leeuwarden nam energiebesparing standaard mee tijdens milieucontroles.
- De gemeente wilde dat in 2020 circa 800 middelgroot- en grootverbruikers voldeden aan de informatieplicht. Voor 1 juli 2023 zouden alle bedrijven en instellingen alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar moeten hebben toegepast.

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.⁸⁵ 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 (beide Type C-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,

⁸⁵ Noordelijke Rekenkamer, 2016, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 29.

waaronder ook energietoezicht. Het energietoezicht voor provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin deze zich bevindt, in Fryslân de FUMO.

4.2.1 Organisatiestructuur en mandaat

Sinds 2019 voert de ODG VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.⁸⁶ 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. 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.⁸⁷ Kader VI 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 VI: 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.⁸⁸ 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.⁸⁹

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 gezien en, indien nodig, bijgesteld.⁹⁰

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 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.⁹¹

⁸⁶ Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 5.

⁸⁷ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, pp. 13-14.

⁸⁸ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip Groningse op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.

⁸⁹ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.

⁹⁰ Omgevingsdienst Groningen, 2020, Begroting 2021, p. 11; Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 4.

⁹¹ BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland.

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, IPPC⁹² en RIE-4).⁹³ Energiecontroles vinden plaats tijdens een Brzo-inspectie (sinds 2024 Seveso-inspectie) en is, in het bijzonder, onderdeel van de Wabo-controle.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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).⁹⁶ De ODG zou alle majeure risicobedrijven jaarlijks of minimaal één keer in de drie jaar moeten bezoeken voor een Brzo-inspectie. Daarnaast zou hij op basis van een risicoanalyse moeten bepalen welke instellingen een milieucontrole krijgen.⁹⁷ In de praktijk blijkt dit weerbarstiger, gezien de ODG kampt met capaciteitstekort.⁹⁸

Kader VII: Brzo/Seveso-inspectie en Wabo-controle⁹⁹

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.¹⁰⁰ 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 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.

⁹² RIE-4-inrichtingen zijn vaak IPPC-inrichtingen. Andere provinciale IPPC-inrichtingen worden door een ander team gecontroleerd volgens een eigen risicoanalyse.

⁹³ 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.

⁹⁴ Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 8.

⁹⁵ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁹⁶ Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.

⁹⁷ Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.

⁹⁸ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de ODG op 22 augustus 2024.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ <https://seveso.nl/seveso-inrichting/>, benaderd op 1 oktober 2024.

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.¹⁰¹

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 handhavingproces voor structureel energietoezicht bij majeure risicobedrijven.¹⁰² 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.¹⁰³ 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.¹⁰⁴

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:

1. Percentage van de integrale milieucontroles waarin het voldoen aan energiebesparende maatregelen wordt meegenomen;
2. Aantal projecten in het uitvoeringsprogramma dat dient ter bevordering van energiebesparing, duurzame energie, afvalreductie of circulariteit;
3. Percentage bedrijven dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing van het totaal aantal bedrijven waarvan bekend is dat het zich bij RVO moet melden.¹⁰⁵

De provincies Groningen en Drenthe formuleerden geen kritische prestatie-indicatoren (KPI's) specifiek voor energietoezicht bij majeure risicobedrijven in hun provincies.¹⁰⁶

¹⁰¹ Zie ook bijvoorbeeld Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer.

¹⁰² Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

¹⁰³ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen.

¹⁰⁴ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

¹⁰⁵ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Fryslân. Ecorys

¹⁰⁶ 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.

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 ruim € 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).¹⁰⁷ De benodigde middelen groeiden omdat het aantal majeure risicobedrijven in de Noordelijke provincies toenam.

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

Deelnemersbijdrage (in duizenden euro's)	2019	2020 ¹⁰⁸	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	5.256¹⁰⁹	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 ¹¹⁰	2020 ¹¹¹	2021 ¹¹²	2022	2023	2024
Provincie Drenthe	?	?	?	13	15	17
Provincie Fryslân	?	?	?	16	15	15
Provincie Groningen	?	?	?	53	60	67
Totaal	?	62	72	82	90	99

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

¹⁰⁷ Dus exclusief Rijksmiddelen via de VUE en SPUK THE.

¹⁰⁸ Geen nadere info in jaarstukken 2020.

¹⁰⁹ Totaal is niet gelijk aan de som van de afzonderlijke bijdragen vanwege afrondingsverschillen.

¹¹⁰ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2019.

¹¹¹ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2020.

¹¹² Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2021.

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.¹¹³

Onderstaand overzicht toont per provincie hoeveel majeure risicobedrijven de ODG in 2023 controleerde in het kader van het energietoezicht.

Tabel 5: aantal majeure risicobedrijven en aantal energiecontroles per provincie in 2023¹¹⁴

	Aantal energiecontroles	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.¹¹⁵

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.¹¹⁶

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.¹¹⁷

4.3.3 Effecten

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

¹¹³ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen, p. 9.

¹¹⁴ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹¹⁵ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹¹⁶ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹¹⁷ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

4.4

Samenvattende bevindingen

- De drie Noordelijke provincies hebben energietoezichtstaken bij majeure risicobedrijven alle 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 zijn 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 voor de Brzo/Seveso-inspecties.
- In de praktijk is het aantal controles voor de activiteit energie lager, aangezien de personele capaciteit nog niet op niveau is.

5. Energietoezicht door de FUMO

5.1 Inleiding

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

In het eerste hoofdstuk benoemden we al dat het energietoezicht bij bedrijven en instellingen is belegd bij omgevingsdiensten. Door de actualisatie van het Activiteitenbesluit werd energietoezicht een basistaak bij omgevingsdiensten. De FUMO is de omgevingsdienst die de VTH-taken in Fryslân uitvoert. De deelnemers van de FUMO (provincie Fryslân, de achttien Friese gemeenten en het Wetterskip Fryslân) bekostigen de activiteiten die de omgevingsdienst uitvoert. Hoewel per 1 juli 2023 alle energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen – zowel onder gemeentelijk als provinciaal bevoegd gezag – onder het mandaat van de omgevingsdiensten zouden moeten vallen, heeft het AB van de FUMO besloten dit per 1 januari 2025 in te laten gaan.¹¹⁸ Tot die tijd zijn de Friese gemeenten nog verantwoordelijk voor

¹¹⁸ AB-vergadering FUMO 6 april 2023.

de uitvoering van de energiebesparingsplicht bij energiebesparingsplichtige type A- en type B-min-inrichtingen.¹¹⁹

Welke ondernemingen de FUMO bezoekt, bepaalt ze op basis van een combinatie van drie factoren:

- het totaal aantal te bezoeken bedrijven
- de toezichtsfrequentie
- de verdeelsleutel over de bevoegde gezagen

De prioritering in de te bezoeken ondernemingen vindt plaats op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan bedrijven en instellingen die aan de informatieplicht hebben voldaan. Daarnaast maakt de FUMO een algemene risicoanalyse vanuit VTH-taken op gebied van milieu. Volgens de FUMO geeft het bevoegd gezag, de provincie dan wel gemeente, de voorkeur aan het controleren van specifieke bedrijven binnen een bepaalde sector. Zo heeft de provincie, in verband met het intreden van de Omgevingswet, aan de FUMO gevraagd om alle zuivelbedrijven voor 1 januari 2024 te bezoeken, omdat na die datum de gemeenten het bevoegd gezag werden (met uitzondering van één zuivelbedrijf).¹²⁰

Het energietoezicht van de FUMO bestaat uit energiecontroles. Zelf noemt de FUMO deze controles *energiebezoeken*, omdat de omgevingsdienst tijdens dit bezoek meer doet dan alleen controleren of voldaan wordt aan de energiebesparingsplicht. Het doel van een dergelijk bezoek is systematische gedragsverandering ten behoeve van energiebesparing op de lange termijn. Het gaat primair om waar bedrijven kunnen verbeteren.¹²¹

De FUMO kondigt een energiebezoek aan dat wordt afgelegd door een medewerker van de omgevingsdienst. De medewerker wordt altijd vergezeld door iemand van de technische dienst, die specifieke kennis heeft van installaties. Idealiter is ook iemand namens de leiding van het te bezoeken bedrijf aanwezig. Na het energiebezoek volgen altijd een nabespreking, een rapportage en een beoordelingsbrief die naar het bevoegd gezag en de bezochte inrichting wordt gestuurd.¹²²

Het controlerende deel van het energietoezicht bestaat uit het voorbereiden van het bezoek, nagaan of voldaan is aan de informatieplicht, een afspraak maken voor het locatiebezoek, het doornemen van de EML en het controleren of de aan RVO doorgegeven energiebesparende maatregelen daadwerkelijk genomen zijn. De rest van het energiebezoek besteedt de FUMO aan het meedenken over, stimuleren van en adviseren over nog te nemen energiebesparende maatregelen. De FUMO ziet dit adviserende deel als onderdeel van haar taak om kwalitatief energietoezicht uit te voeren.¹²³

¹¹⁹ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 29 mei 2024.

¹²⁰ Gebaseerd op Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân. Ecorys en de ambtelijke reactie van de provincie Fryslân, d.d. 28 november 2024.

¹²¹ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 10 juli 2024.

¹²² Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 10 juli 2024.

¹²³ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 10 juli 2024.

Het AB van de FUMO heeft eind 2023 besloten de bezoekfrequentie te veranderen van eens per zes jaar – de termijn die voor reguliere VTH-taken geldt – naar eens per zestien jaar voor het energietoezicht.¹²⁴ Om deze reden steekt de FUMO tijd in het meedenken en -kijken met een bedrijf om te zorgen dat energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen zelf zoveel mogelijk kunnen aanpakken.¹²⁵

Uit gesprekken met de FUMO is gebleken dat de omgevingsdienst vóór 2022 geen structureel energietoezicht kon uitvoeren vanwege een gebrek aan structurele financiële middelen en menskracht specifiek voor het energietoezicht. Tot die tijd vond projectmatig toezicht plaats of werd de energiecontrole geïntegreerd in reguliere milieu-inspecties..¹²⁶

Sinds 2023 combineert de FUMO energietoezicht met advisering over energiebesparing. Deze intensivering van het energietoezicht kost veel tijd en geld en kan de FUMO alleen bekostigen dankzij de Rijksmiddelen die de FUMO ontvangt (SPUK-THE). De FUMO heeft met dit geld gespecialiseerde toezichthouders aangetrokken en een coördinator aangesteld. Deze Rijksmiddelen worden alleen ingezet voor de taken zoals die vóór 1 juli 2023 golden en daarmee dus niet voor de verbreding van de energiebesparingsplicht die op genoemde datum is ingegaan.¹²⁷

Zonder de SPUK-gelden zou de FUMO geen energietoezicht kunnen uitvoeren en daarmee niet kunnen voldoen aan haar wettelijke taak.¹²⁸ De FUMO geeft aan meer tijd nodig te hebben om de uitbreiding van het takenpakket met betrekking tot energietoezicht uit te rollen. De FUMO doelt dan met name op de aanscherping van de energiebesparingsplicht per 1 juli 2023, waardoor meer bedrijven en instellingen en meer maatregelen onder de plicht vallen. Hoe meer bedrijven onder het energietoezicht vallen, hoe meer middelen en menskracht benodigd zijn.¹²⁹

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

¹²⁴ AB-vergadering FUMO. 19 oktober 2023. Oplegnotitie actualisatie energie; FUMO, Brief van DB aan AB, Onderwerp: Verduidelijking op AB besluit van 6 april 2023 Actualisatie THE, 13 juli 2023.

¹²⁵ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 10 juli 2024.

¹²⁶ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 10 juli 2024.

¹²⁷ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2023, p. 78.

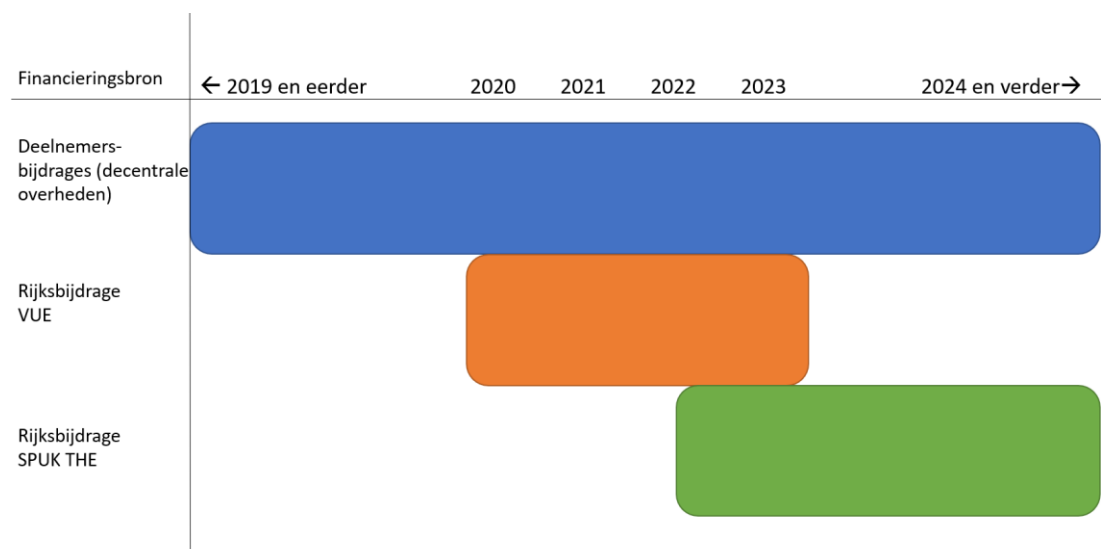
¹²⁸ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de FUMO op 10 juli 2024.

¹²⁹ FUMO. Ontwerpbegroting 2024, p. 9.

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 ingehuurd adviseurs werden ingezet om energietoezicht uit te voeren. 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 FUMO ontvangt ruim € 2 miljoen (€ 2.086.755) rechtstreeks van het Rijk in deze periode.¹³⁰ Deze Rijksmiddelen zijn aanvullend op de deelnemersbijdragen van lokale overheden. Figuur 2 toont deze drie financieringsbronnen en voor welke jaren deze van toepassing zijn.



Figuur 2: schematische weergave financieringsbronnen per jaar voor energietoezicht

Tot en met 2023 maakte de FUMO in de begrotingen en jaarstukken geen apart onderscheid in energietoezicht, in de praktijk valt het energietoezicht onder het milieutoezicht. De bijdragen van de deelnemers voor energietoezicht worden niet specifiek gelabeld in de FUMO-begroting.¹³¹ De Noordelijke Rekenkamer verzocht de FUMO om uitgesplitste informatie voor specifiek het energietoezicht. Die informatie kon niet geleverd worden. Het is dus niet inzichtelijk hoeveel middelen de FUMO van haar deelnemers ontvangt voor sec het energietoezicht.

¹³⁰ Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2022). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2023, p. 78.

¹³¹ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de provincie Fryslân, d.d. 28 november 2024.

Tot en met 2022 voerde de FUMO beperkt energietoezicht uit vanwege een gebrek aan financiële middelen. De FUMO deed dit niet voor niet-basistaakinrichtingen (Type A- en B-min-inrichtingen).¹³² Door het wegvallen van de VUE-subsidie waren minder middelen en menskracht beschikbaar om het energietoezicht uit te voeren. De middelen uit de VUE-regeling gingen direct naar gemeenten.¹³³ Sinds 2022 krijg de FUMO direct financiële middelen van het Rijk in de vorm van de SPUK THE.

Sinds 2022 worden de taken die de FUMO uitvoert, afgerekend op basis van het werkelijk bestede aantal uur. Voorheen werd een inschatting gemaakt van de te maken uren. In het werkelijk bestede aantal uur wordt onderscheid gemaakt tussen taken die per individuele deelnemer worden gerekend en taken die collectief worden vereffend. Iedere deelnemer moet afzonderlijk verantwoording afleggen voor de gemaakte uren en kosten. De begrote uren worden vergeleken met de werkelijke uren, waarna afwijkingen worden voorzien van een toelichting in het VTH-jaarverslag.¹³⁴

5.3.2 Activiteiten en prestaties

In het jaarprogramma 2022 van de FUMO blikte de omgevingsdienst terug op de doorwerking van het complete VTH-beleid. Onderdeel van dat beleid was het streven inzicht te krijgen in het aantal energiebesparingsplichtige bedrijven dat moest voldoen aan de informatieplicht. Dat deed de FUMO door bij alle integrale controles aandacht te schenken aan energiebesparing al dan niet via een informatiebrochure.¹³⁵ Onderstaande tabel toont de ureninzet, het aantal aangeschreven bedrijven en instellingen en het aantal bedrijfscontroles en hebben betrekking op alle deelnemers van de FUMO.¹³⁶ Informatie over effecten is niet bijgehouden.

Tabel 6: ureninzet, aangeschreven bedrijven en instellingen en aantal bedrijfscontroles in het kader van het energietoezicht

Jaar	Uren begroot	Uren gerealiseerd	Bedrijven en instellingen aangeschreven	Bedrijfscontroles
2020	1300	761	68	20
2021	1300	1394	?	40

In de volgende subparagrafen gaan we nader in op de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven waar respectievelijk de provincie Fryslân, De Fryske Marren en Leeuwarden bevoegd gezag is. De informatie in de subparagrafen komt uit het DoeMee-onderzoek en is aangevuld door de onderzochte gemeenten en de provincie. We hebben de FUMO meermaals gevraagd om gegevens aan te leveren van bedrijven en instellingen met betrekking tot het aantal energiecontroles, het type controle en eventueel opgelegde maatregelen tijdens of naar

¹³² FUMO. (2023). Jaarstukken FUMO 2022, p.18.

¹³³ FUMO. (2023). Jaarstukken FUMO 2022, p. 19.

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

¹³⁵ FUMO. (2022). Jaarprogramma VTH Fryslân basistaken 2022, p 31.

¹³⁶ Gebaseerd op FUMO. (2021). Jaarverslag Fryslânbreed Uitvoeringsprogramma 2020. FUMO, pp.20-21 en p. 39; FUMO. (2022). Jaarverslag Fryslânbreed Uitvoeringsprogramma 2021. FUMO, p. 7.

aanleiding van energiecontroles. Van de FUMO begrijpen wij dat deze gegevens er zijn. De FUMO geeft aan dat hij deze gegevens echter niet met ons deelt, vanwege bezwaren van meerdere gemeenten.¹³⁷

Provincie Fryslân

Tabel 8 toont het aantal energiebezoeken bij bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie dat de FUMO uitvoerde en hoeveel uren daarmee gemoeid waren. Alleen voor 2023 is deze informatie beschikbaar.¹³⁸

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

Jaar	Aantal gecontroleerde bedrijven en instellingen ¹³⁹	Ureninzet op jaarbasis
2019	-	Niet bekend
2020	-	Niet bekend
2021	-	Niet bekend
2022	-	Niet bekend
2023	7	273

In het VTH-uitvoeringsprogramma 2023 van de provincie Fryslân staat het volgende: “De FUMO heeft - in vergelijking met alle andere omgevingsdiensten in Nederland - de afgelopen jaren minimaal uitvoering gegeven aan het toezicht op energie.”¹⁴⁰

De Fryske Marren

Tabel 9 toont hoeveel controles de FUMO in kader van het energietoezicht uitvoerde in de gemeente Fryske Marren in de periode 2019-2023.

Tabel 8: aantal gecontroleerde bedrijven, ureninzet en geconstateerde overtredingen op jaarbasis door de FUMO

Jaar	Ureninzet op jaarbasis volgens DoeMee ¹⁴¹	Aantal gecontroleerde bedrijven en instellingen volgens DoeMee	Percentage overtredingen eerste controle volgens DoeMee	Repressieve handhaving volgens DoeMee
2019	-	-	n.v.t.	-
2020	48	9	100	6
2021	75	7	72	13
2022	-	-	n.v.t.	-
2023	241	15	100	24

¹³⁷ De NRK en FUMO hebben een Verwerkersovereenkomst getekend waarin staat vastgelegd dat de NRK onder meer gegevens over energiecontroles bij bedrijven en instellingen ontvangt. Na het tekenen van deze overeenkomst had de Functionaris Gegevensbescherming en Privacy van de FUMO twijfels over het type overeenkomst tussen NRK en FUMO.

¹³⁸ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân. Ecorys, p. 3.

¹³⁹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Provincie Fryslân. Ecorys. In de Factsheet staat dat de FUMO 7 instellingen controleerde en de ODG 1.

¹⁴⁰ Provincie Fryslân. (2023). VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 78.

¹⁴¹ Laatste vier kolommen komen uit Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet De Fryske Marren. Ecorys,

De repressieve handeling betrof een hersteltermijn. Er werden geen vooraankondigingen lasten op dwangsom verstuurd.

Leeuwarden

Tot juli 2023 voerde de gemeente zelf energietoezicht uit bij bedrijven waar zij bevoegd gezag voor was. We gaan eerst in op de activiteiten en prestaties van dat eigen toezicht, en vervolgens op die van het energietoezicht door de FUMO. De FUMO voerde tot en met 2023 het energietoezicht namens de gemeente uit voor de wat complexere bedrijven.

Energietoezicht door de gemeente zelf

Op basis van de eerste ronde van de informatieplicht had de gemeente 420 bedrijven in beeld die vallen onder de energiebesparingsplicht. De gemeente schreef al deze bedrijven aan met het verzoek actie te ondernemen in kader van die plicht. In aanvulling daarop bezocht de gemeente enkele tientallen bedrijven. Verder startte de gemeente in 2020 met het aanschrijven van 140 bedrijven die op dat moment nog niet gerapporteerd hadden met het verzoek alsnog een rapportage in te dienen. Deze activiteiten liepen door in 2021.¹⁴²

De gemeente heeft alle in 2020 en 2021 bij RVO binnengekomen rapportages beoordeeld. Volgens de gemeente was ongeveer 80 procent van de verplichte energiebesparende maatregelen getroffen. Met de overige bedrijven maakte zij nadere afspraken over de planning van nog toe te passen maatregelen. Vanuit de VUE kon de gemeente in 2021 45 bedrijven bezoeken voor het toezicht op energiebesparende maatregelen.¹⁴³

Tabel 10 toont het aantal controles dat de gemeente Leeuwarden in kader van het energietoezicht uitvoerde. In 2023 benaderde de gemeente verder ook 48 bedrijven waarvan het energieverbruik onbekend was. Ook dit was mogelijk dankzij de VUE. Uit de reacties bleek dat 7 van deze bedrijven ook energiebesparingsplichtig waren.¹⁴⁴ Daarnaast geldt vanaf 1 december 2023 de tweede ronde van de informatieplicht. Eind 2023 hebben circa 329 bedrijven een melding informatieplicht ingediend. Om ervoor te zorgen dat de bedrijven bewust blijven van deze verplichting heeft de gemeente de bedrijven die rapporteerden tijdens de eerste ronde van de informatieplicht aangeschreven om ervoor te zorgen dat de informatieplicht wordt nageleefd.

¹⁴² Gebaseerd op een e-mail van een senior inspecteur omgevingsvergunningen van de gemeente Leeuwarden, ontvangen op 17 september 2024.

¹⁴³ Gebaseerd op een e-mail van een senior inspecteur omgevingsvergunningen van de gemeente Leeuwarden, ontvangen op 17 september 2024.

¹⁴⁴ Gebaseerd op een e-mail van een senior inspecteur omgevingsvergunningen van de gemeente Leeuwarden, ontvangen op 17 september 2024.

Tabel 9: aantal bedrijfsbezoeken per jaar gemeente Leeuwarden¹⁴⁵

Jaar	Controles
2019	Niet bekend
2020	Enkele tientallen
2021	45 (VUE)
2022	25 (VUE)
2023	50 (VUE)

Energietoezicht door de FUMO

Tabel 11 toont hoeveel controles de FUMO in kader van het energietoezicht uitvoerde bij bedrijven en instellingen in de gemeente Leeuwarden. Het betreft hier het zogenaamde basistaken-toezicht.

Tabel 10: aantal gecontroleerde bedrijven, ureninzet en geconstateerde overtredingen op jaarbasis door de FUMO¹⁴⁶

Jaar	Aantal controlebezoeken volgens gemeente Leeuwarden / FUMO ¹⁴⁷	Aantal controlebezoeken volgens DoeMee ¹⁴⁸	Ureninzet op jaarbasis volgens DoeMee	Percentage overtredingen bij eerste controle volgens DoeMee	Repressieve handhaving volgens DoeMee
2019	Onbekend	Geen taak	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2020	2	3	24	100	8
2021	6	5	43	80	13
2022	3	Geen taak	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2023	onbekend	0	1	n.v.t.	n.v.t.

De repressieve handeling betrof een hersteltermijn. Er werden geen vooraankondigingen lasten op dwangsom verstuurd.

5.3.3 Effecten

De FUMO geeft aan indicatief zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen. De FUMO rekent met een energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen van 5 tot 10 procent als gevolg van een energiecontrole. Dit baseert hij op een landelijk gemiddelde. Het is niet bekend hoeveel energiebesparing (uitgedrukt in kWh of m³ gas) er daadwerkelijk wordt gerealiseerd.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Gebaseerd op een e-mail van een senior inspecteur omgevingsvergunningen van de gemeente Leeuwarden, ontvangen op 17 september 2024, gemeente Leeuwarden. (2021). Jaarverslag handhavingsuitvoeringsprogramma 2022. Gemeente Leeuwarden en gemeente Leeuwarden. (2022). Jaarverslag handhavingsuitvoeringsprogramma 2023. Gemeente Leeuwarden.

¹⁴⁶ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Leeuwarden. Ecorys, Gebaseerd op een e-mail van een senior inspecteur omgevingsvergunningen van de gemeente Leeuwarden, ontvangen op 17 september 2024 en de jaarverslagen handhavingsuitvoeringsprogramma's van de gemeente Leeuwarden.

¹⁴⁷ Gebaseerd op een e-mail van een senior inspecteur omgevingsvergunningen van de gemeente Leeuwarden, ontvangen op 17 september 2024 en de jaarverslagen handhavingsuitvoeringsprogramma's van de gemeente Leeuwarden.

¹⁴⁸ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet gemeente Leeuwarden. Ecorys, p. 3.

¹⁴⁹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Leeuwarden. Ecorys; Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente De Fryske Marren. Ecorys. In de factsheet van de provincie Fryslân staat deze informatie niet. In de Factsheets wordt een landelijk gemiddelde genoemd.

Kader IX: Effecten energietoezicht

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.

5.4 Samenvattende bevindingen

- Het energietoezicht van de FUMO bestaat uit energiecontroles. Zelf noemt de FUMO deze controles *energiebezoeken*, omdat de omgevingsdienst (sinds 2023) tijdens dit bezoek meer doet dan alleen controleren of voldaan wordt aan de energiebesparingsplicht. Doel daarvan is volgens de FUMO systematische gedragsverandering ten behoeve van energiebesparing op de lange termijn. De FUMO ziet dit adviserende deel als onderdeel van haar taak om energietoezicht uit te voeren.
- Naast deelnemersbijdragen maakte het Rijk vanaf 2020 ook middelen beschikbaar om het energietoezicht van een impuls te voorzien. De FUMO geeft aan zonder die Rijksmiddelen, in het bijzonder de SPUK-gelden, geen energietoezicht uit te kunnen voeren en daarmee niet te kunnen voldoen aan haar wettelijke taak.
- Uit de informatie uit de begrotingen en jaarstukken is niet af te leiden hoeveel middelen de FUMO van zijn deelnemers ontvangt voor het energietoezicht.
- In het kader van het energietoezicht houdt de FUMO bij hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Soms gaat de FUMO over tot een repressieve handeling. De FUMO kon gegevens over het aantal energiecontroles en wat hij tijdens een energiecontrole aan maatregelen oplegde niet leveren.
- De FUMO heeft geen informatie over de daadwerkelijke effecten van de toezichtsactiviteiten (waaronder energiecontroles) in kader van het energietoezicht. Hij rekent met een energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen van 5 tot 10 procent als gevolg van een energiecontrole. Dit baseert hij op een landelijk gemiddelde. Het is niet bekend hoeveel energiebesparing (uitgedrukt in kWh of m³ gas) er daadwerkelijk wordt gerealiseerd.
- De provincie Fryslân heeft weinig uitvoering gegeven aan energietoezicht, onder andere omdat provinciale Type C-inrichtingen tot 1 juli 2023 nog niet energiebesparingsplichtig waren.
- De gemeente Leeuwarden voerde tot 1 juli 2023 zelf energietoezicht uit. Dit energietoezicht maakte onderdeel uit van het reguliere energietoezicht dat de gemeente tot 1 januari 2025 zelf uitvoert. De gemeente Leeuwarden maakte gebruik van de VUE-subsidie.

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 belemmeringen ervoeren. De enquêtevragen namen we op in bijlage 5.

We hebben de resultaten van de enquête op het niveau van het gehele werkgebied van de FUMO geanalyseerd. We maakten ook een uitsplitsing naar gemeente (De Fryske Marren en Leeuwarden) en provincie, maar die leverden geen significant afwijkende uitkomsten op ten opzichte van die van het totale werkgebied.¹⁵⁰

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

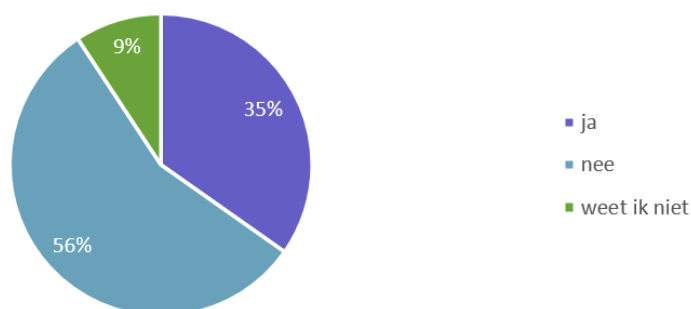
In totaal vulden 435 Friese bedrijven en instellingen de enquête in. Dit is een respons van 20 procent. Op basis van dat percentage kunnen we geen volledig beeld schetsen. Wel geeft de enquête een indicatief beeld over enkele belangrijke zaken. Bijlage 5 toont de gestelde enquêtevragen.

¹⁵⁰ 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 435 respondenten gaven 420 aan dat zij tussen 2017 en 2024 minimaal één energiebesparende maatregel hadden getroffen.

6.2.1 Drempels bij het treffen van energiebesparende maatregelen

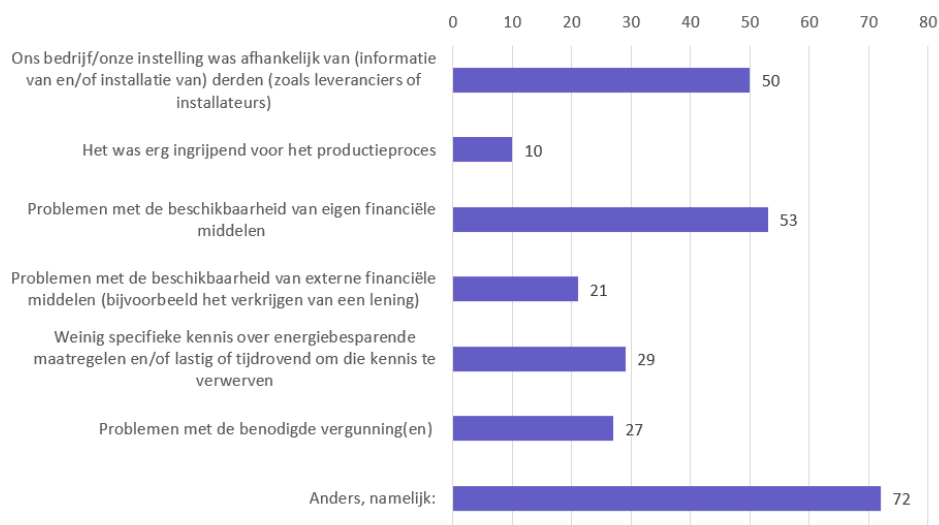
Heeft uw bedrijf/instelling belemmeringen ervaren
bij het nemen van één of meerdere
energiebesparende maatregelen in de periode
2017 tot nu?



Figuur 3: belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=420)

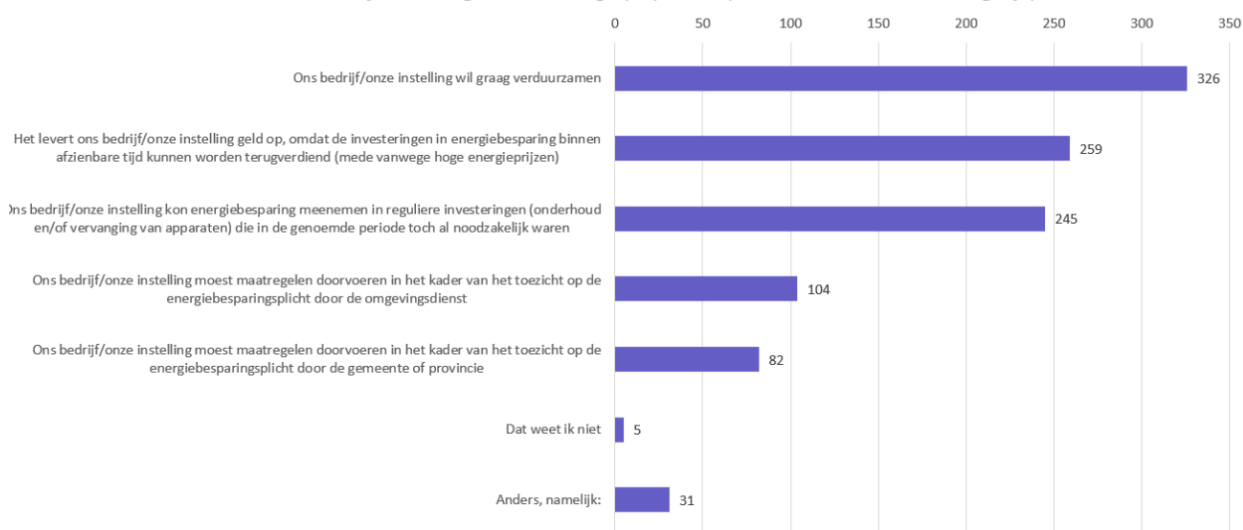
Van de hierboven genoemde 420 bedrijven en instellingen, ervoer meer dan de helft geen belemmeringen bij het nemen van één of meerdere energiebesparende maatregelen (zie figuur 3). Iets meer dan een derde ervoer daarentegen wel belemmeringen. Als we kijken naar wat voor belemmeringen dit waren, viel 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). Onder 'Anders' noemden 43 bedrijven en instellingen netcongestie als drempel om energiebesparende maatregelen te treffen.

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=146)

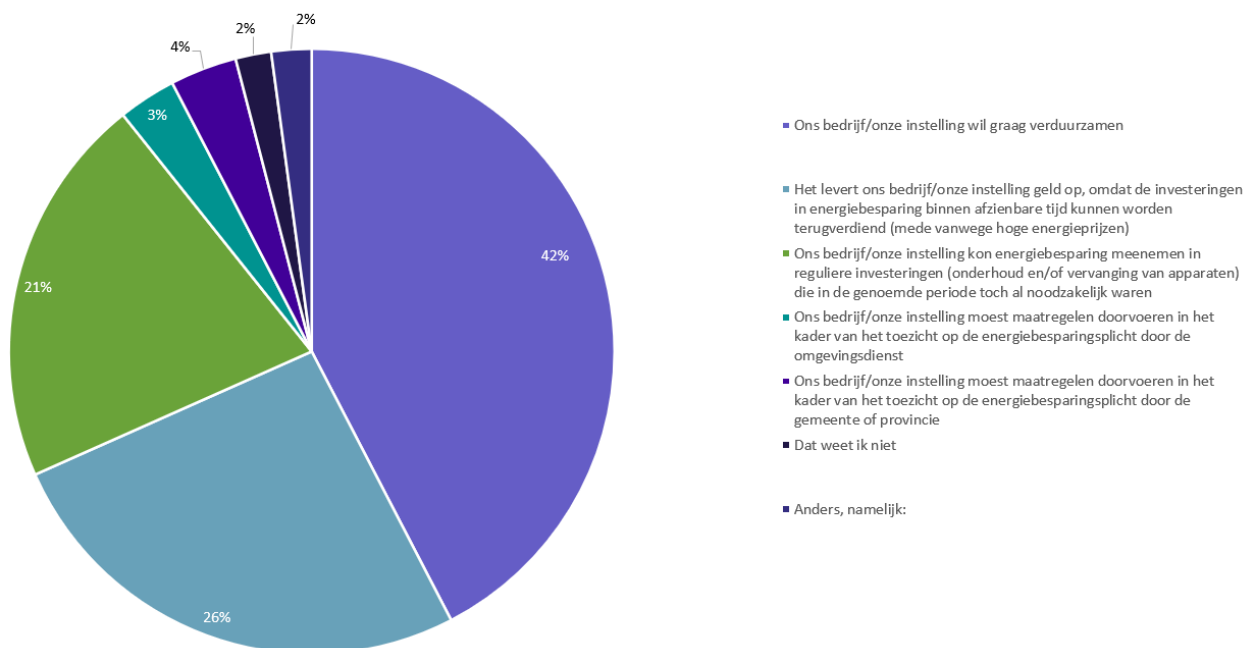
Neem alle energiebesparende maatregelen in gedachten die u in de periode 2017 tot nu nam: waarom voerde uw bedrijf/instelling deze maatregel(en) door? (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 5: redenen om energiebesparende maatregelen te treffen (n=420)

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)

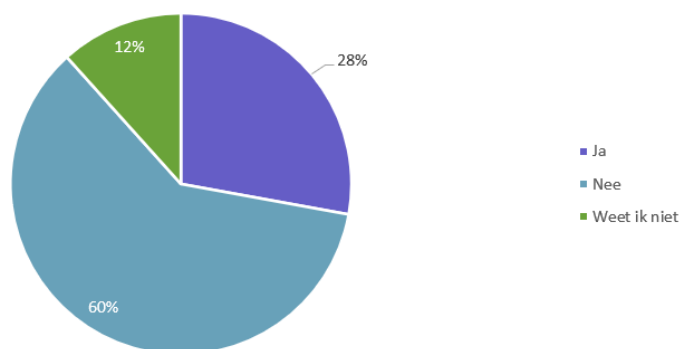


Figuur 6: doorslaggevende redenen voor treffen energiebesparende maatregelen (n=420)

De doorslaggevende reden om energiebesparende maatregelen te treffen was het willen verduurzamen. Geldbesparing kwam op de tweede plaats (figuur 6).

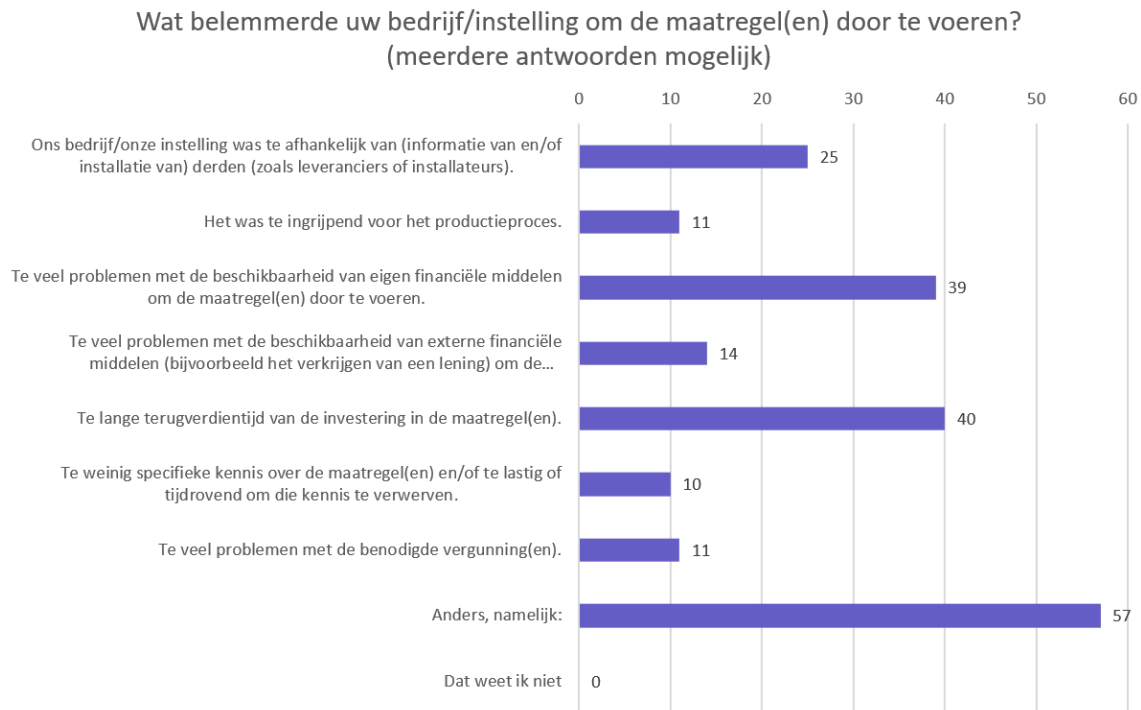
196 respondenten noemden het energietoezicht van de omgevingsdienst of gemeente/provincie/rijk als één van de redenen (figuur 5). Gevraagd naar de belangrijkste reden, kwam dat in 28 van de gevallen (7 procent) terug (figuur 6).

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=420)

De meeste bedrijven en instellingen konden alle geplande energiebesparende maatregelen doorvoeren. Iets meer dan een kwart kon dat niet (117 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). Netcongestie komt ook hier als belemmering naar voren.



Figuur 8: belemmering om die energiebesparende maatregelen door te voeren (n=117)

Frustraties

Wij sloten de enquête af met de vraag of respondenten nog iets kwijt wilden wat ze bij de eerdere vragen nog niet konden aangeven. Vergeleken met Groningen en Drenthe uitten Friese respondenten meermaals hun frustratie over de energiebesparingsplicht. Frustratie en (mede daardoor) gebrekkige motivatie ten aanzien van de energiebesparingsplicht kunnen het draagvlak voor regelgeving op het gebied van energiebesparing verkleinen. Dit kan ook beschouwd worden als drempel. Enkele zaken die respondenten meermaals noemden waren:

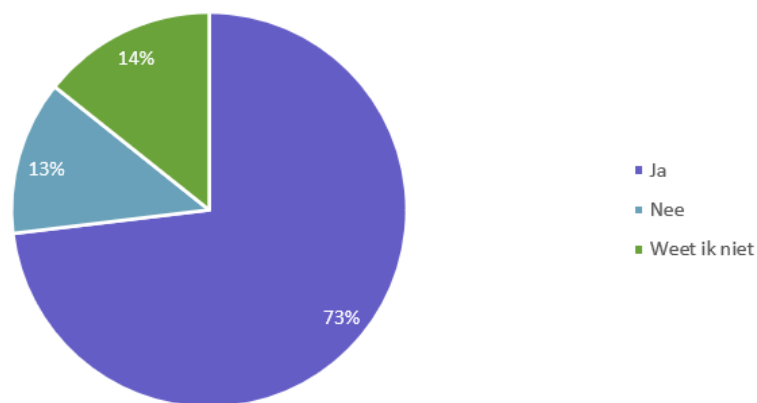
- Dwingende karakter van het toezicht.
- Meerdere instanties en meerdere rapportageverplichtingen waar je als ondernemer mee te maken hebt (RVO en omgevingsdienst respectievelijk informatieplicht energiebesparingsplicht en EED audit). Rapportages soms inhoudelijk hetzelfde en moeten periodiek opnieuw worden aangeleverd (ook als er niks is veranderd).
- Veranderende regelgeving die soms als onevenredig wordt ervaren, omdat er forse kosten en (interne en externe) menskracht mee gemoeid zijn.

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

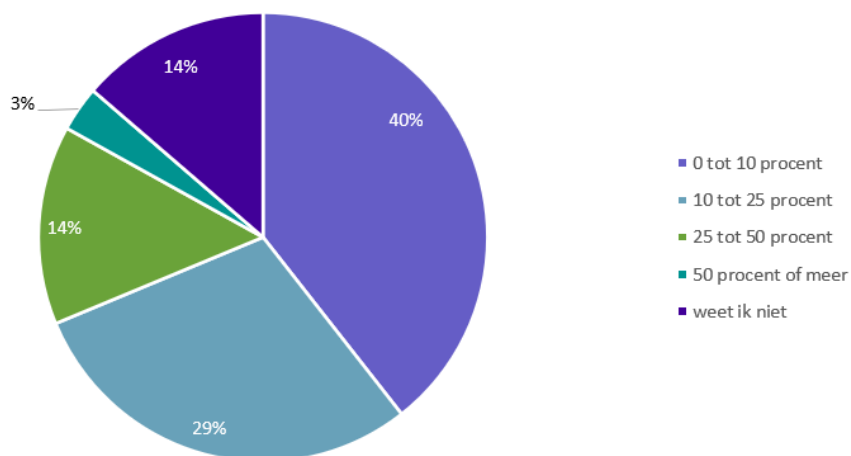
ging in de meeste gevallen naar schatting om 0 tot 10 procent energiebesparing, soms om 10 tot 25 procent en in sommige gevallen om schattingen van meer dan 25 procent (figuur 10).

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



Figuur 9: energiebesparende maatregelen en afname energieverbruik (n=420)

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



Figuur 10: energiebesparing in procenten (n=307)

Het aantal bedrijven en instellingen dat aangaf geen afname in het energieverbruik te zien, is te klein om een eenduidig beeld te schetsen (n=53). 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. Ongeveer zestig procent daarvan ondervond geen belemmeringen bij het doorvoeren van deze maatregelen.
- Ongeveer een derde van de bedrijven en instellingen ervoer wel belemmeringen. De meest genoemde waren de afhankelijkheid van derden (zoals installateurs), gebrek aan eigen middelen en netcongestie.
- Drijfveren om energiebesparende maatregelen toe te passen zijn verduurzaming, geldbesparing en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud.
- 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 aanleidingen.
- Van de respondenten die aangaven energiebesparende maatregelen te hebben getroffen, schatten de meesten in daarmee 0 tot 10 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.¹⁵¹

7.2 Resultaten DoeMee-onderzoek¹⁵²

Het DoeMee-onderzoek besloeg de volgende onderwerpen:

Inzicht bij gemeenten en provincies in:

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

Inzicht bij omgevingsdiensten in:

¹⁵¹ 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.

¹⁵² 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.

1. de mate waarin zij zicht hebben op bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht en informatieplicht vallen;
2. de mate waarin zij zicht hebben op bedrijven en instellingen die zich niet aan die verplichtingen houden;
3. 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:

1. afspraken tussen gemeenten en provincies met de omgevingsdiensten over monitoring van het energietoezicht;
2. 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 100.000.¹⁵³ 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 11: 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

¹⁵³ 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 12: 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: 13%	Ja: 75% gemeenten	Ja: 63% gemeenten

	Ja: 2/3 provincies	gemeenten Ja: 0/3 provincies	Ja: 2/3 provincies	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 13: 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
- BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland
- Brzo-Noord, Jaarrapportage Brzo Noord 2019
- Deelnemers van de FUMO. (2020). VTH-beleid Fryslân 2021. Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente De Fryske Marren. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Leeuwarden. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Drenthe. 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
- FUMO. (2019). Begroting FUMO 2020. FUMO
- FUMO. (2021). Begroting FUMO 2022. FUMO
- FUMO. (2021). Jaarverslag Fryslân-breed uitvoeringsprogramma 2020 Uitgebreide versie. FUMO.
- FUMO. (2022). Jaarprogramma VTH Fryslân basistaken 2022. FUMO
- FUMO. (2022). Jaarverslag Fryslânbreed Uitvoeringsprogramma 2021. FUMO
- FUMO. (2023). Jaarstukken FUMO 2022. FUMO
- FUMO. (2023). Ontwerpbegroting 2024. FUMO
- FUMO. (2023). Oplegnotitie bij agendapunt 10 van AB-vergadering van 6 april 2023. FUMO
- FUMO, Brief van DB aan AB, Onderwerp: Verduidelijking op AB besluit van 6 april 2023 Actualisatie THE, 13 juli 2023.
- Gemeente De Fryske Marren en FUMO. (2023). Besluit mandaatregeling FUMO 2023 gemeente De Fryske Marren.
- Gemeente De Fryske Marren. (2022). Duurzaamheidsprogramma De Fryske Marren. Gemeente De Fryske Marren
- Gemeente Leeuwarden en FUMO. (2023). Mandaatbesluit FUMO 2023. Gemeente Leeuwarden. Gemeente De Fryske Marren en FUMO
- Gemeente Leeuwarden. (2020). Leeuwarder Energieagenda. Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Leeuwarden. (2021). Handhavingsuitvoeringsprogramma, jaarverslag 2020. Gemeente Leeuwarden

- Gemeente Leeuwarden. (2021). Jaarverslag handhavingsuitvoeringsprogramma 2022. Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Leeuwarden. (2022). Jaarverslag handhavingsuitvoeringsprogramma 2023. Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Leeuwarden. (2024). Handhavingsuitvoeringsprogramma, jaarverslag 2023. Gemeente Leeuwarden
- 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
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Friese 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
- Omgevingsdienst Groningen, 2020, Begroting 2021
- Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen
- Provincie Fryslân en FUMO. (2014). Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân aan de FUMO, 2014, Mandaatstatuut FUMO. Provincie Fryslân en FUMO
- Provincie Fryslân en FUMO. (2019). Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân aan de directeur van de ODG, 2019, Mandaatbesluit Brzo. Provincie Fryslân en FUMO
- Provincie Fryslân, Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2020). VTH-jaarverslag 2019, Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân, Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân, Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2021). VTH-jaarverslag 2020, Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân, Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2022). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2023. Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân, Fysieke Leefomgeving Provincie Fryslân. (2022). VTH-jaarverslag 2021, Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân. (2019). VTH-beleid 2019-2023. Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân. (2020). Begroting 2023
- Provincie Fryslân. (2020). Jaarstukken 2019
- Provincie Fryslân. (2020). Jaarstukken 2022
- Provincie Fryslân. (2022). Enerzijdsprogramma 2022-2025. Provincie Fryslân.
- VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR
- Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer

Website

- Brzo+: <https://brzoplus.nl/>
- IPLO: <https://iplo.nl/>
- Klimaatmonitor: <https://klimaatmonitor.databank.nl/>
- Seveso: <https://seveso.nl/seveso-inrichting/>
- InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/versterking/>
- Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Functie

Beleidsmedewerker VTH Milieu Provincie Fryslân

Beleidsmedewerker VTH Provincie Fryslân

Toeziethouder Energie FUMO

Bijlage 2:

Onderzoeksfasen

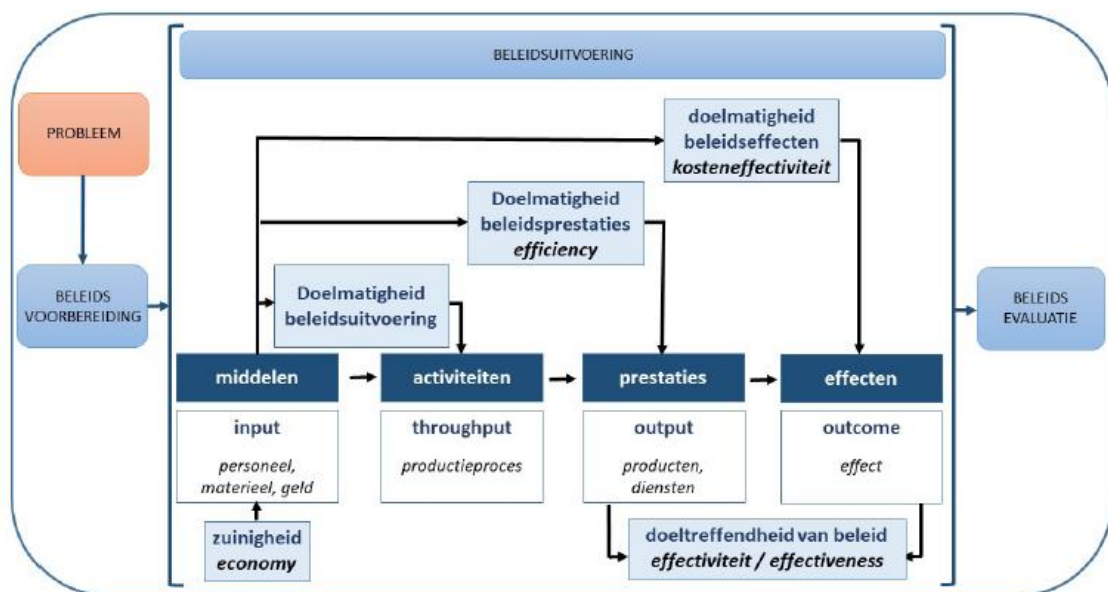
Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (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:	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.
Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	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	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.
Bestuurlijke reactie	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.
Nawoord	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.
Openbaarmaking	<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 VII legt uit welke definities wij hanteren.



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

Kader IX: 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*:

3. 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.”¹⁵⁴
4. 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.¹⁵⁵
 5. Prestaties: hiermee bedoelen we de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.¹⁵⁶ 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.
 6. Effecten: effecten zijn de gevolgen van het overheidsbeleid die merkbaar zijn in de maatschappij.¹⁵⁷ 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.”¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁴ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 33.

¹⁵⁵ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, pp. 33-34.

¹⁵⁶ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 34.

¹⁵⁷ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.

¹⁵⁸ 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 typen 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 energieverbruik 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 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. 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?
 - I. Ja (door naar vraag 4)
 - J. Nee (door naar vraag 6)
 - K. 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)?

- D. 1
- E. 2
- F. 3 t/m 5
- G. 6 of meer
- H. 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?¹⁵⁹

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

¹⁵⁹ Gebaseerd op de indelingen in “Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer” TNO, in opdracht van het ministerie van EZK.

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 Fryslân

Met interesse hebben wij kennisgenomen van uw concepteindrapport over het onderzoek naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing bij bedrijven van 22 april 2025. Met deze brief maken wij gebruik van uw uitnodiging om op de resultaten van uw onderzoek te reageren. Onze reactie is gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen uit uw eindrapport, die de bevoegdheden uit het omgevingsrecht van de provincie Fryslân raken.

Het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer geeft een mooie aanvulling op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer “Energiebesparingsplicht, 2008-2023, Hoge ambities, onbekend resultaat” van 21 november 2024. Door ook de ervaringen van de Friese bedrijven ten aanzien van energiebesparing te betrekken bij dit onderzoek is een breder beeld ontstaan van de relatie tussen energietoezicht en energiebesparing bij bedrijven alsook de belemmeringen waar bedrijven tegen aanlopen. Deze resultaten hebben wij ook meegenomen in onderstaande reacties op de conclusie en aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie van GS Fryslân op de conclusies

U stelt als hoofdconclusie dat de provincie Fryslân, de gemeente Leeuwarden en De Fryske Marren tot 2022 weinig prioriteit aan energietoezicht hebben gegeven en dat energietoezicht leunt op de middelen van het Rijk. Wij herkennen het beeld dat energietoezicht na 2022 een impuls heeft gekregen met de landelijke SPUK middelen. De conclusie dat er voor 2022 geen aandacht was voor energietoezicht herkennen wij echter niet. De provincie Fryslân heeft vooruitlopend op de vigerende energiebesparingsplicht wel degelijk inzet gepleegd. Zo is er door GS een aparte opdracht gegeven aan de FUMO om de omgevingsvergunningen te actualiseren en toezicht uit te voeren en is toezicht uitgevoerd op de informatieverplichting van bedrijven.

Bestuurlijke reactie van GS Fryslân op de drie aanbevelingen

Aanbeveling 1: GS, B&W en FUMO, 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.

GS onderschrijft aanbeveling 1. en neemt deze over in de constellatie van de reguliere controles (toezicht houden op bedrijven).

Energietoezicht maakt deel uit van het totale pakket van toezicht bij bedrijven dat bij de FUMO is belegd. Wij maken daarbij geen onderscheid in financiën en uren voor de afzonderlijke

thema's waar toezicht op wordt gehouden. In de recent vastgestelde regionale Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Fryslân 2025-2028 (UHS Fryslân - basistaken), die samen met gemeenten en de FUMO in Fryslân is opgesteld, is een risicogerichte prioritering gemaakt. Toezicht op de energiebesparingsplicht is opgenomen in de UHS Fryslân en het Seveso Noord Omgevingsdienst Groningen Werkprogramma.

De Algemene Rekenkamer doet in het bovengenoemde eindrapport de aanbeveling voor het efficiënter inrichten van het toezicht door te focussen op de grote energie gebruikers. Wij zullen in overleg met de gemeenten en de FUMO onderzoeken of deze prioritering binnen de UHS Fryslân toepasbaar is. In het VTH Uitvoeringsprogramma 2025 zijn uren voor de provincie opgenomen voor projecten op het gebied van toezicht op de energiebesparingsplicht geïntegreerd in het reguliere toezicht. Dit zal gedurende het jaar gemonitord worden.

Aanbeveling 2: FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

Dat zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden op de manier waarop de OD Drenthe dat doet.

GS onderschrijft aanbeveling 2. aan de FUMO.

Specifiek voor energietoezicht is recent een aantal doelstellingen met indicatoren opgenomen in de UHS Fryslân, zoals het percentage bedrijven dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing en het percentage bedrijven dat de besparende maatregelen heeft toegepast. In het jaarverslag uitvoeringsprogramma 2026 basistaken wordt daarop gerapporteerd.

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.

GS onderschrijft aanbeveling 3. en neemt deze over.

We onderschrijven de noodzaak om inzicht te krijgen in de effecten van het energietoezicht, zoals wij ook bij de reactie aanbeveling 1. noemen.

Wij willen inzicht krijgen in de mate van energiebesparing, welke duurzame energiebronnen bedrijven beogen om te verduurzamen en de factoren die bedrijven remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht. Het inzicht is waardevol bij het monitoren van beleidsdoelen, zoals ook bij aanbeveling 2. wordt genoemd. De provincie heeft als doel om in 2050 energieneutraal te zijn: de energie die wij verbruiken wekken wij dan zelf op. Om dit doel te halen zetten de Friese overheden in op maximale besparing. Besparing door bedrijven speelt hierin een belangrijke rol.

De mogelijkheid om te besparen wordt (in sommige gevallen) beperkt door congestie op het elektriciteitsnetwerk. Het zijn primair de netbeheerders die aan de lat staan om deze problematiek op te lossen. In het samenwerkingsverband van de Friese Energietafel werken de Friese overheden, waaronder de provincie, nauw samen met de netbeheerders om oplossingen te vinden voor de congestieproblematiek en het verder ontwikkelen van het energiesysteem. Het inzicht in de door bedrijven beoogde duurzame energiebronnen, helpt hierbij.

Het inzicht stelt de overheden in staat om aanvullende maatregelen te overwegen om, indien noodzakelijk, bedrijven te helpen/stimuleren bij hun besparingsplicht. Wij rapporteren hierover in de Jaarstukken. De overweging van bedrijven om wel of niet tot energiebesparing over te gaan is vaak ingegeven door andere factoren dan toezicht. Het gaat hier dus om een breder vraagstuk dan een vraagstuk op alleen het gebied van toezicht en handhaving.

Gedeputeerde Staten van Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, voorzitter

drs. ing. J.J. Algra, secretaris

Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van De Fryske Marren

Op 22 april 2025 heeft u ons het rapport van de Noordelijke Rekenkamer ‘Af-en-toezicht; Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht’ (verder NRK-rapport genoemd) aangeboden voor het geven van een bestuurlijke reactie. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik.

Energiebesparing is niet nieuw

Ook de rol van de overheid om via verschillende instrumenten in te zetten op energiebesparing is niet nieuw. Enerzijds gebeurt dat met stimuleringsmaatregelen zoals subsidie voor isolatiemaatregelen. Anderzijds gebeurt dat meer dwingend via wetgeving, zoals de EPC-norm voor woningen in het voormalige Bouwbesluit (thans BENG normen in het Besluit bouwwerken leefomgeving), of de milieuvoorschriften voor energiebesparing voor bedrijven in het voormalige Activiteitenbesluit (thans Besluit activiteiten leefomgeving) of de omgevingsvergunning milieu.

Met onze toezicht- en handhavingsbevoegdheid beschikken wij over een instrument om – binnen de kaders van de milieuvoorschriften – energiebesparing bij bedrijven af te dwingen.

NRK-rapport

In het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer – zo lezen wij in het NRK-rapport – 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?’

De centrale vraag wordt via een viertal deelvragen beantwoord. De conclusies die uit beantwoording van de deelvragen en centrale vraag zijn getrokken, hebben geleid tot het doen van een drietal aanbevelingen. Onderstaand onze reactie op de aanbevelingen en de wijze waarop wij daaraan invulling willen geven.

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 bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven.

Toelichting Noordelijke Rekenkamer bij de aanbeveling

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. Een effectieve handhaving van de energiebesparingsplicht vraagt 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 FUMO voert immers rijksbeleid uit.

Onze reactie

De aanbeveling richt zich op het realiseren van de doelstellingen van het Rijk zoals aangegeven in het kader op bladzijde 6 van het NRK-rapport. Naar onze mening wordt bij de aanbeveling terecht opgemerkt dat een beroep mag worden gedaan op het Rijk. De tijdelijke beschikbaar gestelde middelen van het Rijk zijn niet structureel en ontoereikend om de doelstellingen van het Rijk te realiseren.

In de huidige situatie hebben wij conform wettelijke verplichting op grond van de Omgevingswet gezamenlijk met alle andere deelnemers aan de FUMO de uitvoerings- en handavingsstrategie Fryslân basistaken 2025-2028 (verder UHF basistaken 2025-2028) vastgesteld. In deze strategie is – eveneens conform wettelijke verplichting – gemotiveerd aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht. Het energieneutraal worden van Fryslân is daarbij benoemd als één van de strategische doelstellingen. Deze strategische doelstellingen zijn vertaald naar operationele doelstellingen voor VTH en geconcretiseerd in indicatoren en normen. Voor energiebesparing is daarbij onder meer aangegeven dat 80% van de bedrijven voor 1 januari 2028 een melding voor de informatieplicht hebben ingediend. En dat 100% van de bedrijven die reeds voor 1-1-2024 een melding hebben ingediend, voor 1-1-2026 alle besparende maatregelen met een zelfstandig vervangingsmoment heeft toegepast.

In het nog op te stellen uitvoeringsprogramma voor 2026 zal worden aangegeven welke werkzaamheden volgend jaar worden verricht om de doelstellingen uit de UHF-basistaken 2025-2028 te bereiken. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma wordt rekening gehouden met de financiële middelen zoals beschikbaar gesteld in de FUMO begroting 2026, waarin ook de tijdelijke financiële middelen van het Rijk zijn verwerkt. Via het onderdeel ‘regulering’ (vergunningverlening) worden meldingen voor de informatieplicht energiebesparing afgehandeld. Via het onderdeel toezicht worden bedrijven gecontroleerd op de naleving van (gemelde) te treffen energiebesparende maatregelen. Daarbij wordt op dit moment een controlefrequentie aangehouden van 1x per 16 jaar.

De doelen van het Rijk zijn ambitieuzer zo is aangegeven in het kader op bladzijde 6 van het NRK-rapport. Zo wordt een controlefrequentie van 1x per 4 jaar genoemd en een via de energiebesparingsplicht te besparen hoeveelheid energie van (landelijk) 30 Petajoule. Aanbeveling 1 richt zich op het realiseren van deze doelen. Echter om deze doelen te realiseren zijn meer middelen nodig. Daarbij moet worden bedacht dat wij onze VTH-middelen op veel meer thema's waarvoor milieuvoorschriften gelden, in moeten zetten. Denk aan bodemverontreiniging, lozing van milieubelastende stoffen, geuroverlast of geluidsoverlast. De middelen moeten worden verdeeld.

Wij nemen de aanbeveling mee in het momenteel lopende traject van de IBP-VTH vervolg samenwerkingsafspraken. Dit zijn afspraken om de resultaten van het interbestuurlijk programma versterken VTH-stelsel (IBP-VTH) te borgen. De afspraken zijn getekend door het Rijk, IPO, VNG, UvW en Omgevingsdienst-NL. Wij zullen de VNG als onze vertegenwoordiger in dat traject vragen met het Rijk een structurele financiële bijdrage af te spreken voor versterking van het energietoezicht. Met toekenning van die bijdrage kan de UHF basistaken Fryslân en het uitvoeringsprogramma voor energietoezicht worden afgestemd op de doelstellingen van het Rijk.

Aanbeveling 2 – FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

Toelichting Noordelijke Rekenkamer bij de aanbeveling

Dat zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden op de manier waarop de OD Drenthe dat doet.

Dashboard energietoezicht Omgevingsdienst Drenthe

De Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe) ontwikkelde en ontwikkelt vanaf september 2024 een intern dashboard met gegevens over het energietoezicht. Dit dashboard bevat belangrijke gegevens die de gebruiker in staat stelt terug te kijken op het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht vanaf 2022. Het dashboard combineert gegevens uit onder andere het interne tijdschrijfsysteem en het zaakstelsel 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.

Onze reactie

De aanbeveling is gericht aan de FUMO. De aanbeveling sluit echter wel aan bij de lijn die wij als bevoegd gezag samen met de andere deelnemers aan de FUMO in de UHF-basistaken 2025-2028 (zie ook reactie bij aanbeveling 1) hebben gehanteerd. Deze lijn is om meer te rapporteren op outcome. Oftewel welke effecten zijn bereikt met de gepleegde inzet. Voor de energiebesparing is deze rapportage op outcome – via de benoemde indicatoren en normen in de UHF basistaken 2025-2028 (zie ook reactie bij aanbeveling 1) – nog beperkt. Wij nemen de aanbeveling mee en zullen deze bespreken met de FUMO met als inzet dat het dashboard van de OD Drenthe ook door de FUMO wordt gebruikt.

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.

Toelichting Noordelijke Rekenkamer bij de aanbeveling

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 en instellingen 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 verschaffen 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.

Onze reactie

Zoals bij de reactie op aanbeveling 2 aangegeven, is via de UHF-basistaken 2025-2028 de lijn uitgezet om meer outcome gericht te werken. Oftewel welke effecten zijn bereikt met de gepleegde inzet. Dat is niet voor niets. De outcome en de analyse/evaluatie daarvan is onderdeel van de Big-8 cyclus. De analyse/evaluatie wordt gebruikt om beleid en strategie (doelen en prioriteiten) bij te kunnen stellen en een programma uit te kunnen werken waarin de VTH-middelen zo effectief mogelijk worden ingezet. Dat geldt ook voor de inzet van VTH-middelen op de energiebesparingsplicht. Inzet van VTH middelen op toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht is niet effectief als bedrijven ook zonder dat toezicht vanuit de intrinsieke motivatie en kostentechnische overwegingen sowieso al inzetten op energiebesparing. Daarnaast is de inzet van VTH middelen op energiebesparing niet effectief en

zelfs frustrerend als energiebesparingsmaatregelen door technische beperkingen (bv netcongestie) buiten de invloed van bedrijven om niet gerealiseerd kunnen worden. Dan is eerst inzet op het wegnemen van deze beperkingen nodig om daarna effectief de VTH instrumenten in te kunnen zetten op energiebesparing. Wij nemen de aanbeveling mee bij de analyse/evaluatie van de resultaten van het energietoezicht.

Vragen

Heeft u nog vragen, dan kunt u contact opnemen met Sikke Marten Dijkstra via telefoonnummer 14 05 14 of via e-mail: info@defryskemarren.nl. Wilt u in uw contact met de gemeente het zaaknummer vermelden?

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van De Fryske Marren,

gemeentesecretaris,
Ditta Cazemier

burgemeester,
Klaas Agricola

Bijlage 8: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Leeuwarden

Op 1 mei jl. ontvingen wij het rapport van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energiebesparingsplicht. Ook ontvingen wij de uitkomsten van het DoeMee onderzoek dat eerder is uitgevoerd. U stelt het college in de gelegenheid tot het geven van een bestuurlijke reactie op het geheel en in het bijzonder op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Wij maken daar graag gebruik van.

Algemene reactie

Met uw rapport geeft u naar onze mening een goed algemeen beeld van de complexiteit van energietoezicht en de regelgeving. We hebben echter ook een aantal kanttekeningen bij uw onderzoek. Naar onze mening doet de titel de geleverde inspanningen van de gemeente Leeuwarden tekort, en komen de conclusies niet overeen met de eerdere overgenomen ambtelijke reactie.

Hieronder gaan we specifiek in op een aantal deelvragen, conclusies en aanbevelingen

Deelvragen

Deelvraag 2, onderaan op pagina 8 van het rapport

Gemeenten en provincie hebben geen gekwantificeerde ambities met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen in hun beleid.

Reactie

Voor de gemeente Leeuwarden zijn er wel ambities beschreven. In de Reactienota ambtelijke reactie gemeente Leeuwarden is dit als volgt beschreven. In de Leeuwarder Energieagenda staat de doelstelling om in de gebouwde omgeving 9% energie te besparen in de periode 2021-2024.

Die doelstellingen hadden betrekking op energiebesparing in de gebouwde omgeving. Een deel van de gebouwde omgeving valt ook onder de energiebesparingsplicht. De gemeente Leeuwarden had voor de periode 2020-2024 heldere doelstellingen die betrekking hadden op energiebesparing bij bedrijven. De gemeente Leeuwarden beoogde om in 2020 circa 800 middelgroot- en grootverbruikers te laten voldoen aan de informatieplicht.

Deelvraag 3, op pagina 9 van het rapport

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

Hierover staat dit in de beantwoording:

Energietoezicht door gemeente, provincie of omgevingsdienst werd in circa 5 procent van de gevallen genoemd als belangrijkste drijfveer (23 van de 420).

Reactie

Dit verdient wat ons betreft een nuancering omdat de indruk wordt gewekt dat toezicht een kleine rol heeft bij het toepassen van energiebesparende maatregelen. Op pagina 53 van het onderzoek staat het volgende:

196 respondenten van de 420 bedrijven/instellingen 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 28 van de gevallen (7 procent) terug (figuur 6).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

Hoewel de FUMO jaarlijks een bijdrage ontvangt voor alle VTH-taken is niet na te gaan welk deel daarvan besteed wordt aan het energietoezicht, omdat gemeenten en provincie het budget voor energietoezicht niet oormerken.

Aanbeveling 1

GS, B&W en FUMO, 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.

Reactie

De provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en 18 Friese gemeenten, waaronder de gemeente Leeuwarden zijn deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling FUMO. Gezamenlijk vormen zij het Algemeen Bestuur van de FUMO.

Het Rijk heeft voor de jaren 2022-2026 € 56 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitbreiding van de capaciteit voor energietoezicht bij omgevingsdiensten. De FUMO ontvangt hiervan € 2 miljoen euro rechtstreeks van het Rijk.

In de begroting FUMO 2025 is een alinea opgenomen waarin staat dat voor het toezicht op energiebesparende maatregelen bij type A en Bmin bedrijven, (de categorie bedrijven die per 1 januari 2025 zijn overgedragen aan de FUMO), 1.870 uur (1.4 fte) is gemoeid. Dit komt ook terug in de financiële uitgangspunten van de begroting. In Bijlage 3 van de begroting (specificatie basistaakuren per deelnemer), is per deelnemer aangegeven hoeveel begrote uren (1.870) er beschikbaar zijn voor toezicht en handhaving energiebesparende maatregelen. De totale (vaste) capaciteit die de FUMO beschikbaar heeft voor het toezicht op energiebesparende maatregelen is 4,5 fte.

In de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Fryslân 2025-2028 hebben de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling FUMO gezamenlijke strategische doelstellingen voor de uitvoering van de basistaken opgenomen. Één van die strategische doelstellingen is: 'Fryslân wordt klimaatbestendig ingericht en streeft ernaar energieneutraal te worden'.

In het uitvoeringsprogramma VTH Fryslân basistaken 2025, dat het AB FUMO op 19 december 2024 heeft vastgesteld, wordt het toezicht en handhaving op energiebesparende maatregelen uitgelicht en is aangegeven dat conform AB FUMO besluit, de type A en type Bmin bedrijven 1x per 16 jaar te bezoeken.

Hoewel niet de gehele deelnemersbijdrage voor energietoezicht specifiek is gelabeld, is in de begroting wel expliciet de structurele bekostiging van energietoezicht bij type A en Bmin bedrijven aangegeven. Het AB FUMO heeft de controlefrequentie vastgesteld en acht deze in overeenstemming met de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht.

Aanbeveling 2

FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

Reactie

Deze aanbeveling komt (deels) overeen met een aanbeveling uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Als gevolg daarvan zijn er diverse werkgroepen ontstaan om inzichtelijk te maken hoeveel energiebesparing en CO2-reductie er wordt gerealiseerd door energietoezicht. Bij de uitvoering van energiecontroles wordt geregistreerd welke EML-maatregelen worden opgelegd. De OD Drenthe is gestart om EML-maatregelen te koppelen aan gegevens om energiebesparing meer inzichtelijk te krijgen per controle. Deze werkwijze staat nog in de kinderschoenen, maar het geeft meer informatie dan geen informatie. Binnen de governance FUMO zullen wij aandacht vragen om dezelfde werkwijze te hanteren.

Daarnaast is naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer Omgevingsdienst Nederland (ODNL) gestart met een werkgroep 'Data'. Deze werkgroep heeft parameters opgesteld waarmee een indicatie kan worden gemaakt wat de energiebesparing is door energietoezicht per gemeente. Dit project is nog niet afgerond.

In de U&H-strategie 2025-2028 is als doelstelling opgenomen dat bedrijven inzicht hebben in hun bijdrage aan, en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân. Hiervoor is een aantal indicatoren opgesteld zoals nagaan welke verbetermaatregelen worden ingesteld, of de (relevante) bedrijven voldoen aan de informatieplicht (is hiervoor de melding ingediend zodat deze ook bekend zijn), en dat de energiebesparende maatregelen met een zelfstandig vervangingsmoment daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

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.

Reactie

Als een verduurzamende maatregel is uitgevoerd naar aanleiding van een controlebezoek en aanschrijving, dan is de bijbehorende energiebesparing toe te schrijven aan het toezicht.

In het zaaksysteem van FUMO worden de aangeschreven maatregelen geregistreerd en deze zijn te ontsluiten in een rapportage uit het zaaksysteem. Daarmee is het inzichtelijk welke maatregelen worden opgelegd en uitgevoerd.

Uit het onderzoek van de NRK blijken verschillende remmende factoren voor het niet nemen van verduurzamende maatregelen. Het verschil in remmende factoren wordt ook gehoord door energietoezichthouders en daar wordt dan met het betreffende bedrijf over gesproken. Helaas ligt het niet altijd in de mogelijkheden voor de energietoezichthouders deze remmende factoren weg te nemen. In Fryslân is er de Friese Energie Tafel (FET), die overheden en bedrijven bij elkaar brengt om deze problemen te identificeren en na te denken over oplossingen. Energiebesparing en verduurzaming van bedrijventerreinen is één van de programmapijlers van de Friese Energie Tafel. Bij de verduurzaming van bedrijventerreinen is ook de FUMO actief deelnemer om mee te denken en op de hoogte te zijn van de remmende factoren.

Van 2021 tot 2025 heeft de gemeente Leeuwarden een MKB-energieadviseur ingezet die bedrijven stimuleerde en ondersteunde bij het realiseren van energiebesparende maatregelen en het proberen weg te nemen van remmende factoren.

Tenslotte

Hoewel uw rapport naar onze mening een goed algemeen beeld geeft van de complexiteit van energietoezicht en de regelgeving hierop, hebben we ook een aantal kritische kanttekeningen bij uw onderzoek en worden de geleverde inspanningen door de gemeente Leeuwarden tekort gedaan.

Het toezicht op energiebesparende maatregelen is nu een basistaak van de FUMO. De provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en de 18 Friese gemeenten zijn deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling FUMO.

De gemeente Leeuwarden is, als deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling FUMO, bereid om daar waar nodig en mogelijk, aandacht te vragen voor de voorgestelde aanbevelingen, voor zover dat nog niet is gedaan of al in gang is gezet.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester,

secretaris,

