

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) Chantal Luimes (Rekenkamer Aa en Hunze) Menno Visser (Rekenkamer Emmen) Jan Lusing (Rekenkamer Midden-Drenthe)
Datum	5 juni 2025

Inhoud

Voorwoord	4
Conclusies en aanbevelingen	5
Aanleiding en vraagstelling	5
Conclusies.....	7
Aanbevelingen	11
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 Drenthe als opdrachtgever	23
2.4 De Drentse gemeenten als opdrachtgever	23
2.5 Samenvattende bevindingen	26
3. Beleid energietoezicht provincie Drenthe en Drentse gemeenten	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 Overkoepelende U&H-strategie	27
3.3 Beleid energiebesparingsplicht provincie Drenthe	28
3.4 Beleid energiebesparingsplicht Drentse gemeenten	29
3.5 Samenvattende bevindingen	31
4. Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven	33
4.1 Inleiding.....	33
4.2 Energietoezicht op majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke Provincies	33
4.3 Effectiviteit energietoezicht bij majeure risicobedrijven.....	37
4.4 Samenvattende bevindingen	39
5. Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht door de OD Drenthe	40
5.1 Inleiding.....	40
5.2 Werkwijze en prioritering regulier energietoezicht	40
5.3 Effectiviteit energietoezicht	41
5.4 Samenvattende bevindingen	52
6. Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen	53

6.1	Inleiding.....	53
6.2	Enquêteresultaten	53
6.3	Samenvattende bevindingen	58
7.	Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek.....	59
7.1	Inleiding.....	59
7.2	Resultaten DoeMee-onderzoek	59
7.3	Vergelijking DoeMee-onderzoek en aanvullend onderzoek	61
7.4	Samenvattende bevindingen	63
	Bronnenlijst.....	64
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	66
	Bijlage 2: Onderzoeksfasen	67
	Bijlage 3: Beoordelingskader	68
	Bijlage 4: Verklarende woordenlijst.....	70
	Bijlage 5: Enquêtevragen.....	72
	Bijlage 6: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	78
	Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Aa en Hunze	80
	Bijlage 8: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Emmen	85
	Bijlage 9: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Midden-Drenthe	88

Voorwoord

Energie: vrijwel dagelijks in het nieuws. Energietekort, energiekosten, energienetwerkgestie, 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 Drenthe is dit bij reguliere bedrijven en instellingen de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe; voorheen: RUD Drenthe). 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. Alle onderzochte gemeenten (Aa en Hunze, Emmen 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).

Midden-Drenthe) 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 Drenthe betrof dit de rekenkamers van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe. De conclusies en aanbevelingen zijn toegespitst op de provincie Drenthe en de drie onderzochte gemeenten.

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

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

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

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

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

Conclusies

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

Provincie en gemeenten gaven tot 2022 weinig prioriteit aan energietoezicht. Hoewel de OD Drenthe 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 OD Drenthe 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.

Tot 2022 kon de effectiviteit van het uitgevoerde energietoezicht niet bepaald worden. Vanaf 2022 is belangrijke informatie wél beschikbaar, op de hoeveelheid beschikbare middelen van de opdrachtgevers na. Daar komt bij dat de OD Drenthe slechts een beperkt deel van de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in beeld heeft.⁶ Recent ontwikkelde de OD Drenthe een dashboard, waarmee hij met terugwerkende kracht van 2022 tot nu inzichtelijk kan maken hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Is daar sprake van, dan maakt de OD Drenthe overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht LHSO een keuze voor een interventie. Dit kan bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief (met een hersteltermijn), een vooraankondiging last onder dwangsom (met een hersteltermijn) of het inzetten van strafrecht (proces-verbaal) zijn. Met het dashboard kan de OD Drenthe op ieder willekeurig moment na de (eerste) controle zien welk deel van de geconstateerde overtredingen zijn weggewerkt. Het overgrote deel van deze activiteiten bekostigde (en bekostigt) de OD Drenthe uit Rijksmiddelen en niet uit bijdrages van provincie of gemeenten. De OD Drenthe heeft zicht op de minimaal gerealiseerde energiebesparing en vermeden CO₂-uitstoot per jaar, aangenomen dat het gecontroleerde bedrijf alle opgelegde energiebesparende maatregelen doorvoert. De ODG heeft geen structureel zicht op gerealiseerde energiebesparing bij Drentse majeure risicobedrijven.

Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, voerden de afgelopen zeven jaar minimaal één energiebesparende maatregel door. Het grootste gedeelte van die bedrijven en instellingen (iets meer dan de helft) kon zonder belemmeringen energiebesparende maatregelen treffen. Ongeveer een derde van de respondenten ervoer de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en een gebrek aan eigen financiële middelen als drempel voor het treffen van energiebesparende maatregelen. De enquêteresultaten laten zien dat bedrijven en

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

instellingen soms (circa 15 procent) energiebesparende maatregelen doorvoerden met als belangrijkste reden het door de OD Drenthe/gemeente/provincie uitgevoerde energietoezicht.

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

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

De OD Drenthe voert het energietoezicht uit (zie ook conclusie 2) voor alle energiebesparingsplichtige bedrijven in de provincie Drenthe. Daarnaast is de ODG verantwoordelijk voor het energietoezicht bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies. De OD Drenthe voert specifieke energiecontroles uit op basis van de informatieplicht met daaraan gekoppeld de erkende maatregelenlijst (EML) en milieucontroles. Bij een energiecontrole toetst de OD Drenthe alleen op energie, terwijl bij een milieucontrole energie niet de hoofdzaak van de controle is. Wel noteren de milieutoezichthouders in het geval van een milieucontrole het elektriciteits- en gasverbruik van het gecontroleerde bedrijf. Wanneer blijkt dat de maatregelen uit de EML niet of onvoldoende zijn doorgevoerd, dan maakt de OD Drenthe overeenkomstig de LHSO een keuze voor een interventie. Dit kan bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief (met een hersteltermijn), een vooraankondiging last onder dwangsom (met een hersteltermijn) of het inzetten van strafrecht (proces-verbaal) zijn. De OD Drenthe maakt jaarlijks een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht (zie paragraaf 5.2).

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 danwel minimaal een keer per drie jaar bezoekt in het kader van de Wabo-controle, afhankelijk van de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stoffen. In de praktijk is het aantal controles lager, 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 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?

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.

De provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe voeren zelf geen energietoezicht uit. Alle onderzochte overheden belegden het energietoezicht bij de OD Drenthe. Het toezicht op de majeure risicobedrijven belegde de provincie bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG), de aangewezen dienst voor alle majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023-2027 van de OD Drenthe vormt de basis voor alle uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de gemeenten en de provincie Drenthe hebben overgedragen aan de OD Drenthe. De strategie gaat nauwelijks in op het energietoezicht. Volgens de jaarprogramma's van de OD Drenthe valt energietoezicht onder de "Drentse prioriteiten". Tegelijk erkent de OD Drenthe in zijn jaarprogramma's dat energietoezicht in de praktijk niet goed uit de verf komt. De OD Drenthe legt jaarlijks verantwoording af aan de deelnemers via zijn jaarrapportages waarin de dienst terugblijkt op de uitvoering van alle VTH-taken.

Volgens beleid van de provincie zet zij in op onder andere het in kaart brengen van het besparingspotentieel bij bedrijven, het adviseren en begeleiden van bedrijven en instellingen bij de uitvoering van energiemaatregelen en het intensiveren van het energietoezicht. Hoe zij dit precies doet en welke rol de OD Drenthe daarin speelt is niet bekend.

De gemeenten Aa en Hunze en Emmen hebben geen specifiek eigen beleid voor energiebesparing. Midden-Drenthe noemt in het eigen beleid een startende pilot voor energiebesparing en duurzame energieopwekking in de gemeente. In haar uitvoeringsprogramma's VTH van 2019 en 2020 (dus voordat zij de energietoezichtstaken bij de OD Drenthe belegde in 2022) worden uren en normen genoemd voor de energiebesparingsplicht. Zo dienden minimaal 40 grote bedrijven per jaar gecontroleerd te worden. Onduidelijk is wat de gemeente bedoelde met een groot bedrijf.

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 die bij de OD Drenthe bekend zijn. De groep energiebesparingsplichtige bedrijven binnen Drenthe is echter fors groter. Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, troffen energiebesparende maatregelen tussen 2017-2024. De meeste bedrijven en instellingen ervoeren geen drempels, maar 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). Soms noemden respondenten het energietoezicht door gemeente, provincie of omgevingsdienst als belangrijkste drijfveer (23 van de 152).

De getroffen maatregelen leverden bedrijven en instellingen naar eigen zeggen in de meeste gevallen tussen de 10 en 25 procent energiebesparing op.

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

De OD Drenthe houdt bij hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Is daar sprake van, dan volgen aanvullende acties. Indien nodig legt de OD Drenthe sancties op, bijvoorbeeld in de vorm van een last onder dwangsom. Met het dashboard kan de OD Drenthe op ieder willekeurig moment na de (eerste) controle zien welk deel van de geconstateerde overtredingen het gecontroleerde bedrijf wegwerkte. Het overgrote deel van de toezichtsactiviteiten bekostigt de OD Drenthe uit Rijksmiddelen en niet uit bijdrages van provincie of gemeenten. De OD Drenthe heeft zicht op de minimale gerealiseerde jaarlijkse energiebesparing. Dat geldt niet voor de ODG bij majeure risicobedrijven in Drenthe.

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

Gemeenten en provincie bekostigen de OD Drenthe. Het totaalbudget voor (alle) VTH-taken bevat geen uitsplitsing naar energietoezicht. De door de OD Drenthe uitgevoerde activiteiten werden in 2020 en 2021 volledig en in 2022 en 2023 gedeeltelijk bekostigd uit Rijksmiddelen. De omgevingsdienst heeft zicht op de minimale jaarlijkse energiebesparing bij bedrijven en instellingen.

Uit de enquête blijkt dat 15 procent van de respondenten energietoezicht noemt als belangrijkste reden voor het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

Toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven

Tot 1 juli 2023 voerde de ODG geen energietoezicht uit bij Drentse majeure risicobedrijven. Een belangrijke reden daarvoor was dat veel majeure risicobedrijven tot die datum nog niet energiebesparingsplichtig waren. Gedurende 2023 voerde de ODG bij vijf bedrijven toezichthoudende activiteiten uit, zoals het beoordelen van een energierapport op verzoek van de Brzo-inspecteur.⁸ Omdat structureel energietoezicht nog niet plaatsvindt, heeft de ODG (nog) geen structureel zicht op daadwerkelijke energiebesparing bij majeure risicobedrijven.

⁸ 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.

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.⁹ Onze aanbevelingen sluiten aan bij die aanbevelingen.

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

Met deze aanbeveling richt de rekenkamer zich op zowel het ambitieniveau als de benodigde middelen. Deze zaken zijn één op één met elkaar verbonden. Hogere prioriteit vertaalt zich naar gekwantificeerde doelstellingen en meer middelen. Daarnaast is het structurele karakter van belang. Het energietoezicht kreeg recent een stimulans dankzij Rijksmiddelen, maar die zijn tijdelijk. Ook besloot het Algemeen Bestuur van de OD Drenthe eind 2021 energietoezicht meer nadruk te geven, door middels het groeiemodel energietoezicht jaarlijks op 8400 uur te begroten. Door krapte op de arbeidsmarkt en andere prioriteiten van de opdrachtgevers van de OD Drenthe kwam dit beperkt uit de verf. Energiebesparing en (toezicht op) de energiebesparingsplicht vragen om financiering voor de lange termijn. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat die aanvullende lange termijnfinanciering alleen door decentrale overheden moet worden bekostigd. Zij mogen hiervoor een beroep doen op het Rijk; het is immers rijksbeleid.

Aanbeveling 2: 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.

Zoals beschreven ontwikkelde (en ontwikkelt) de OD Drenthe vanaf september 2024 een 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. Met betrekking tot het energietoezicht monitort de dienst het aantal bestede uren, het aantal uitgevoerde activiteiten (waaronder controles), het aantal geconstateerde overtredingen, het aantal weggewerkte overtredingen en de concrete energiebesparing die wordt gerealiseerd als het gecontroleerde bedrijf alle overtredingen wegwerkt. Het dashboard maakt het bovendien mogelijk te filteren op periode en bevoegd gezag. Hiermee heeft de dienst een nuttig monitoringinstrument ontwikkeld voor zichzelf én zijn opdrachtgevers. Wat de

⁹ Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer, p. 70.

rekenkamer betreft werkt de dienst verder aan de ontwikkeling van dit monitoringsinstrument en krijgt de dienst daar van zijn opdrachtgevers de ruimte voor.

Met de informatie uit het dashboard ontstaat echter nog geen zicht op de effecten van het energietoezicht. Daarvoor moet ook 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 logisch. Het is cruciaal om te weten of dat voor alle energiebesparingsplichtige bedrijven in dezelfde mate geldt of dat bepaalde categorieën bedrijven (bijvoorbeeld specifieke sectoren, specifieke grootte, specifieke locaties) bestaan voor wie dat sterker geldt dan voor andere. Gedegen effectonderzoek kan daar informatie over opleveren en dat kan voor de omgevingsdienst informatie opleveren waarmee hij zijn toezichtsactiviteiten nog beter kan prioriteren. Voor de gemeenten en provincie kan dat inzicht opleveren in de ervaren drempels bij bedrijven in de eigen gemeente. Daarmee kunnen zij gericht beleid ontwikkelen om die drempels (deels) weg te nemen.

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Nederland kent sinds 1993 de plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik, oftewel de energiebesparingsplicht.¹⁰ 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, omdat systematische handhaving op de energiebesparingsplicht ontbrak.¹¹ 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.¹²

Sinds 2019 geldt ook een informatieplicht energiebesparing, onder andere om gemeenten en provincies te helpen met een overzicht van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen. Eens in de vier jaar moeten bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen informatie verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben getroffen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de rapportage aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).¹³ Omgevingsdiensten hebben vervolgens de taak om de ingediende rapportages te beoordelen namens het bevoegd gezag waaronder het bedrijf of de instelling valt.¹⁴ In Drenthe ligt deze taak in beginsel bij de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe, voorheen RUD Drenthe).

¹⁰ 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'.

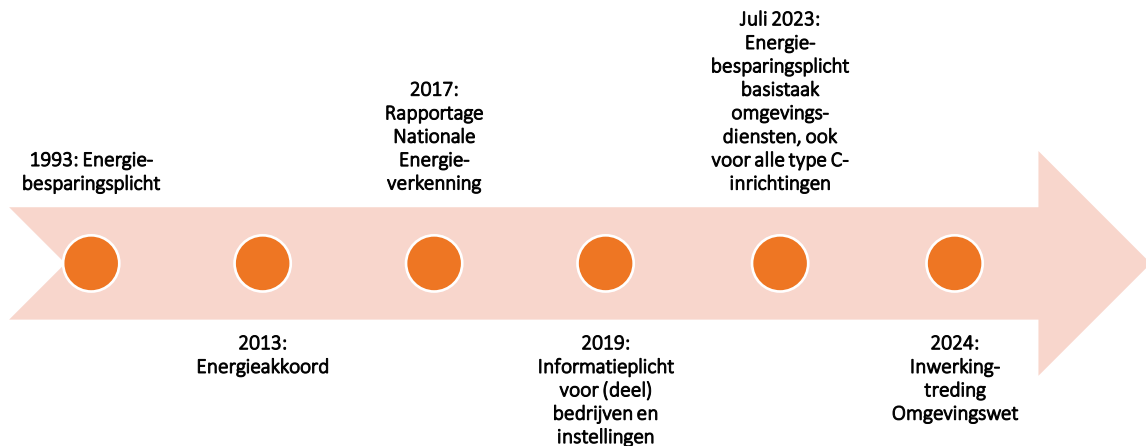
¹¹ Website Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei>, benaderd op 18 januari 2024.

¹² 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/>

¹³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing-0#toezicht-en-handhaving>, benaderd op 17 januari 2024.

¹⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/informatieplicht-energiebesparing#wie-is-verantwoordelijk-voor-de-informatieplicht%3F>, benaderd op 1 oktober 2024.

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 71-73 procent voldeed aan de informatieplicht.¹⁵ Sinds mei 2023 is het mogelijk voor energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen om een rapportage in te dienen voor de tweede ronde van de informatieplicht. Per april 2024 had RVO ongeveer 47.000 rapportages binnen. Dit aantal zal nog toenemen. RVO en CBS schatten dat circa 100.000 bedrijven en instellingen vallen onder de tweede ronde van de informatieplicht en dus een rapportage moeten indienen. Dat aantal is hoger dan bij de eerste ronde, omdat destijds de informatieplicht nog niet gold voor vergunningplichtige bedrijven, ETS-deelnemers en glastuinbouwbedrijven die deelnamen aan het CO₂-sectorsysteem. Ook gold toen een vrijstelling voor de informatieplicht voor bedrijven die deelnamen aan de Meerjarenaafspraken Energie-Efficiëntie (MJA3 en MEE).¹⁶

Momenteel is landelijke wetgeving op komst die netbeheerders verplicht energieverbruiksgegevens te delen met de omgevingsdiensten.¹⁷ Op deze manier kunnen omgevingsdiensten makkelijker zicht krijgen op welke bedrijven en instellingen moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

¹⁵ 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.

¹⁶ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>, benaderd op 5 september 2024.

¹⁷ <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/nieuws-energiebesparing/2024/energiegegevens-via-netbeheerders/>, benaderd 18 september 2024.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van het onderzoek is drieledig: 1) nagaan hoe de provincies en gemeenten hun toezichhoudende 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:

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?
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?¹⁸
3. In hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe en in hoeverre ervaren zij daarbij drempels?
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?

1.3 DoeMee-onderzoek VvR

Jaarlijks voert de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers (VvR) een DoeMee-onderzoek uit. Bij een DoeMee-onderzoek kunnen gemeentelijke, provinciale en waterschapsrekenkamers intekenen. Het onderzoek richt zich vervolgens op het 'werkgebied' dat onder de aangemelde rekenkamers valt. Twee deelvragen beantwoorden wij mede op basis van de resultaten van het DoeMee-onderzoek 2024, te weten deelvraag één en vier. In het volgende hoofdstuk zal de beantwoording van de deelvragen verder worden toegelicht.

¹⁸ Mede op basis van suggestie 6 in VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR, p. 4.

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

1.4 Onderzoeksmethoden

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

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

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

We brachten het energietoezicht van de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies op energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in kaart door gebruik te maken van de enquêteresultaten van het landelijke DoeMee-onderzoek. Daarnaast voerden we een

documentenanalyse uit: we analyseerden jaarplannen en -verslagen van omgevingsdiensten en overige relevante beleidsdocumenten van omgevingsdiensten, provincies en gemeenten met betrekking tot energietoezicht. We maakten in het bijzonder een analyse over de beleidsuitvoering van de VTH-taken op het gebied van energiebesparing. Hiervoor gebruikten we de definities uit de Handleiding voor Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.¹⁹ Bijlage 3 gaat hier inhoudelijker op in. Ter aanvulling op deze analyse en ter verduidelijking van het beleid namen we een aantal interviews af.

Om na te gaan in hoeverre bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen nemen en welke drempels of belemmeringen zij daarbij ervaren, verspreidden we een enquête onder energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die in beeld zijn bij de omgevingsdiensten. Uit een schatting van het CBS blijkt dat er in 2022 ruim 3.000 bedrijven en instellingen in Drenthe zijn die vallen onder de energiebesparingsplicht.²⁰ Bij de omgevingsdienst vroegen we de contactgegevens op van de energiebesparingsplichtige bedrijven die hij in portefeuille heeft. Dit resulteerde in een e-mailbestand met 888 unieke e-mailadressen. Het onderzoeksbureau Dimensus zette de enquête voor ons uit. Zij stuurde op 8 november 2024 een eerste e-mail en op 19 november 2024 en 4 december 2024 herinneringen. De enquête heeft tot net voor de kerst opengestaan. Vlak voor de kerst ontvingen we van Dimensus een databestand voor analyse. Hieruit bleek dat we 157 ingevulde enquêtes die bruikbaar zijn voor het onderzoek hebben ontvangen, oftewel een respons van ongeveer 17,5 procent. Bij aanvang van dit onderzoek hoopten wij een groter aantal ingevulde enquêtes te ontvangen. Dat zou het mogelijk maken om bij de verwerking ervan onderscheid te maken naar gemeente. Helaas bleek dat niet mogelijk.

Wij baseren het 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.

1.5 Samenwerking gemeentelijke rekenkamers

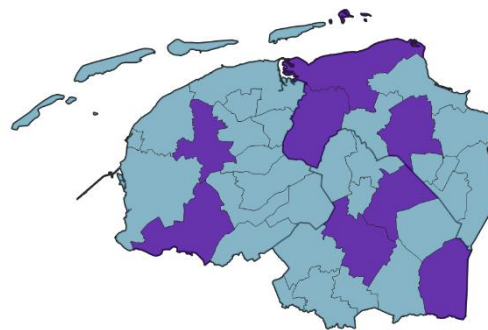
De Noordelijke Rekenkamer trok in dit aanvullende onderzoek op met enkele rekenkamers die ook meededen aan het DoeMee-onderzoek. Dit betrof per provincie de volgende rekenkamers:

- Drenthe: Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe
- Fryslân: De Fryske Marren en Leeuwarden
- Groningen: Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier

¹⁹ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). Aantal adressen en energieleveringen naar verbruiksklasse, 2021-2022. Centraal Bureau voor de Statistiek.W

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



Figuur 2: Deelnemende gemeenten (in donkerpaars)

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het opdrachtgeverschap van de provincie Drenthe en de onderzochte Drentse gemeenten aan de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe) 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 OD Drenthe en de effectiviteit daarvan. Hoofdstuk 6 behandelt de resultaten van de enquête over energiebesparende maatregelen bij bedrijven en instellingen in portefeuille van de OD Drenthe. 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 vrij veel technische termen. Dit is vanwege de aard van de energiebesparingsplicht niet te voorkomen. Bijlage 3 bevat een overzicht van deze termen voorzien van een uitleg. In de lopende tekst gebruiken wij kaders om termen toe te lichten.

2. Opdrachtgeverschap en rolverdeling provincie, gemeenten en omgevingsdienst

2.1 Inleiding

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

Kader I: de OD Drenthe 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 OD Drenthe (tot 1 oktober 2024 Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe) ging in 2014 van start. De OD Drenthe is een gemeenschappelijke regeling waaraan de provincie Drenthe en de twaalf Drentse gemeenten deelnemen. 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 Drentse overheden die bevoegd gezag zijn. Vóór de oprichting van de omgevingsdienst voerden de deelnemers van de OD Drenthe de taken zelfstandig uit.²¹

Een bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de provincie en gemeenten vormen samen het Algemeen Bestuur (AB) van de OD Drenthe. Die benoemen op hun beurt een Dagelijks Bestuur (DB) uit het midden van het Algemeen Bestuur. Een directeur stuurt de organisatie OD Drenthe aan.²² Het Algemeen Bestuur van de OD Drenthe stelt de begroting vast. Het Dagelijks Bestuur stuurt de vastgestelde begroting vervolgens naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en naar de provincie Drenthe en alle Drentse gemeenten.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 2: In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar

²¹ Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale Grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer.

²² Zie ook Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Drenthe.

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 Drenthe is dat de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe). De Omgevingsdienst Groningen (ODG) is de aangewezen dienst voor alle majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.²³

Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag. De provincie is bevoegd gezag voor bedrijven en instellingen die onder het voormalige Besluit risico zware ongevallen (Brzo) vielen en ondernemingen met een installatie die valt onder de Richtlijn Industriële Emissies Categorie 4 (RIE-4-inrichtingen).²⁴ Brzo- en RIE-4-inrichtingen worden tezamen *majeure risicobedrijven* genoemd. De ODG voert de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven uit in de drie Noordelijke provincies. Daarnaast valt een deel van de bedrijven en instellingen met een Integrated Pollution Prevention and Control-installatie (IPPC) onder het bevoegd gezag van de provincie. 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 om zware ongevallen bij inrichtingen waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, te voorkomen en de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken als zich een zwaar ongeval voordoet.²⁵
- IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control. Het is een Europese richtlijn ter preventie en bestrijding van verontreiniging en uitstoot. IPPC-installaties hebben van zichzelf een bepaalde uitstoot. Een bedrijf of instelling met een dergelijke installatie is een IPPC-inrichting, die vanwege de uitstoot vergunningplichtig is. Het grootste deel van de IPPC-inrichtingen valt onder het bevoegd gezag van de gemeente. Het Besluit omgevingsrecht beschrijft welke IPPC-inrichtingen onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Voorbeelden van IPPC-inrichtingen zijn afvalverbrandingsinstallaties en grote pluimveehouderijen.

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

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

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

- RIE-4 staat voor Richtlijn Industriële Emissie Categorie 4. Bepaalde bedrijven en instellingen hebben installaties die vallen onder de Richtlijn industriële emissies. Onder categorie 4 vallen installaties voor de chemische industrie.²⁶

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 inging, hanteert de term Brzo-inrichting niet meer maar gebruikt de term Seveso-inrichting. 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 inrichtingen²⁷

Tabel X 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 ²⁸	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 veroorzaken	Provincie, in enkele gevallen het Rijk	Omgevingsdienst of Staatstoezicht op de Mijnen

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

²⁶ IPLO: [Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving](#), benaderd op 12 december 2024.

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

²⁸ IPLO: [Bevoegd gezag algemene rijksregels milieubelastende activiteit | Informatiepunt Leefomgeving](#), benaderd op 12 december 2024.

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

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

Tabel 2: wettelijke veranderingen per type inrichting

Tot 1 juli 2023	Vanaf 1 juli 2023	Vanaf 1 januari 2024
Energiebesparingsplicht voor type A, B-min, B-inrichtingen.	Energiebesparingsplicht voor type A-, B-min-, B- en C-inrichtingen	Energiebesparingsplicht voor type A-, B-min-, B- en C-inrichtingen
Energietoezicht onderdeel van milieutaken gemeente voor type A- en B-min-inrichtingen. Omgevingsdienst voor type B-inrichtingen.	Energietoezicht basistaak omgevingsdienst voor alle typen bedrijven (Activiteitenbesluit)	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 ingang van de Omgevingswet werd de energiebesparingsplicht een basistaak voor omgevingsdiensten. De bepaling of een bedrijf een basistaakbedrijf is, stond voor die tijd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Die verwees voor de energiebesparingsplicht naar het Activiteitenbesluit Milieubeheer. In het Activiteitenbesluit stonden algemene regels voor energiebesparing. Alleen type A- en B-inrichtingen hadden een energiebesparingsplicht vanuit het Activiteitenbesluit. Tot 1 juli 2023 was energietoezicht een basistaak voor de omgevingsdienst bij deze zogenaamde basistaakinrichtingen. Bij type C-inrichtingen zou dit 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 OD Drenthe en ODG (bij majeure risicobedrijven) toezichthouden op eventuele voorschriften voor energie in de milieuvergunning. Onder de Omgevingswet is de energiebesparingsplicht verankerd in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving. De deelnemers van de OD Drenthe hebben de uitvoering van alle milieutaken bij de OD Drenthe belegd vanaf de oprichting in 2014.³⁰

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. Hierin zijn alle door het Rijk erkende

²⁹ IPLO:: [Overgangsrecht vergunningplichtige bedrijven onder het Activiteitenbesluit | Informatiepunt Leefomgeving](#), benaderd op 12 december 2024 en Staatsblad: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-111.html>, benaderd op 30 mei 2024.

³⁰ Op basis van de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

energiebesparende maatregelen opgenomen die bedrijven en instellingen moeten nemen om te voldoen aan de energiebesparingsplicht.³¹ Met de tweede ronde van de informatieplicht (2023) heeft het ministerie ook een geactualiseerde EML opgesteld.

2.3 De provincie Drenthe als opdrachtgever

De provincie Drenthe voert zelf geen taken op het gebied van energietoezicht uit. De OD Drenthe voert de VTH-taken uit in opdracht van de provincie (Zie Kader III). Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben door middel van een mandaatbesluit de directeur van de OD Drenthe gemandateerd om alle VTH-taken op het gebied van de fysieke leefomgeving uit te voeren.³² Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten van Drenthe het mandaat om VTH-taken uit te voeren bij majeure risicobedrijven in de provincie Drenthe door middel van een separaat mandaatbesluit overgedragen aan de directeur van de Omgevingsdienst Groningen (ODG).³³ Hoofdstuk 4 gaat in op het energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

In 2019 gaf de provincie Drenthe opdracht aan de OD Drenthe voor het uitvoeren van energietoezicht bij bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe vielen. De handhavingsgrond was de in de vergunning opgenomen voorschriften voor energie. De omgevingsvergunningen bleken echter niet toereikend om energiebesparing af te dwingen.³⁴ In 2020 en 2021 gaf de provincie Drenthe geen extra uren op voor energietoezicht. Vanaf 2022 gaf de provincie Drenthe weer opdracht voor energietoezicht. De provincie verstrekke in 2023 en 2024 jaarlijks 500 extra uren aan energietoezicht.³⁵ De opdrachtverlening verloopt via de begroting en het jaarprogramma.³⁶

2.4 De Drentse gemeenten als opdrachtgever

Bij de totstandkoming van de OD Drenthe droegen de deelnemers, waaronder alle Drentse gemeenten, alle milieutaken over aan de OD Drenthe. Er bestond geen onderscheid tussen regulier milieutoezicht bij inrichtingen en energietoezicht. Tot 1 juli 2019 was toezicht op energie onderdeel van het milieutoezicht. Tot 2019 waren er voor geen enkele deelnemer van de OD Drenthe uren specifiek opgenomen in de jaarprogramma's voor energietoezicht.³⁷ Vanaf 2022

³¹ Website Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml>, benaderd op 17 januari 2024.

³² Provincie Drenthe en OD Drenthe. (2023). Mandaatbesluit (milieu)taken directeur RUD Drenthe. Provincie Drenthe.

³³ Provincie Drenthe en ODG. (2014). Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen-Provincie Drenthe. Provincie Drenthe en ODG; dit besluit is per 1 januari 2024 opgevolgd door Besluit mandaat en machtiging Seveso- en RIE4-bedrijven directeur Omgevingsdienst Groningen 2024.

³⁴ OD Drenthe. (2020). Rapportage energietoezicht provinciale bedrijven, 30 december 2020. OD Drenthe; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

³⁵ Ecorys i.o.v. VVR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Provincie Drenthe. Ecorys. Gebaseerd op een gesprek met de provincie Drenthe en de OD Drenthe op 15 juli 2024; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

³⁶ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

³⁷ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

maakten de deelnemers structureel uren vrij voor energietoezicht en zijn deze uren in 2023 en 2024 gegroeid naar totaal 8.400 uur. Deze uren worden met een verdeelsleutel verdeeld over de deelnemers van de OD Drenthe.³⁸

Hieronder volgt per onderzochte gemeente de opdrachtverlening aan de OD Drenthe specifiek op het gebied van de energiebesparingsplicht.

2.4.1 Gemeente Aa en Hunze

De gemeente Aa en Hunze voert zelf geen energietoezicht uit. Volgens de factsheet van Ecorys over de gemeente Aa en Hunze is het onbekend of de gemeente een opdracht voor de omgevingsdienst heeft geformuleerd voor energietoezicht. Desgevraagd geeft de gemeente Aa en Hunze aan dat zij de OD Drenthe opdracht geeft om energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente uit te voeren.³⁹ Het is niet bekend hoe het budget voor het energietoezicht door de omgevingsdienst tot stand komt.⁴⁰

2.4.2 Gemeente Emmen

De gemeente Emmen voert momenteel zelf geen energietoezicht uit. De gemeente Emmen heeft de OD Drenthe opdracht gegeven energietoezicht uit te voeren.⁴¹ Het college van Burgemeester en Wethouders hebben de directeur van de OD Drenthe eind december 2023 gemandateerd voor het uitvoeren van energietoezicht.⁴² Zoals eerder werd genoemd was energiebesparing een onderdeel van het reguliere milieutoezicht. Vanaf 2022 voert de OD Drenthe energietoezicht bij bedrijven en instellingen in Emmen uit.⁴³ De gemeente Emmen geeft samen met de provincie Drenthe akkoord op de begroting van de OD Drenthe, waarmee het geld beschikbaar komt voor onder andere het energietoezicht.⁴⁴

De gemeente Emmen gaf in 2018 en in 2020 aan de OD Drenthe specifieke opdrachten in het kader van de energiebesparingsplicht. In 2018 had een project tot doel het opzetten van een digitaal bestand van midden- en grootverbruikers en het uitvoeren van enkele energiecontroles. De urenomvang van dit project is onbekend.⁴⁵ Het project in 2020 had tot doel om energietoezicht in de gemeente Emmen een impuls te geven. De totale omvang van dit project bedroeg 630 uur.⁴⁶

De gemeente ontvangt jaarlijks een eindrapportage van het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht die ook specifieke informatie bevat over het energietoezicht in de eigen gemeente. Deze levert volgens de gemeente Emmen geen adequate informatie op over de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht. De gemeente

³⁸ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

³⁹ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de gemeente Aa en Hunze.

⁴⁰ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Gemeente Aa en Hunze. Ecorys.

⁴¹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Gemeente Emmen. Ecorys.

⁴² Gemeente Emmen en OD Drenthe, Mandaatbesluit milieutaken directeur RUD Drenthe, 29 december 2023.

⁴³ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.

⁴⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.

⁴⁵ OD Drenthe. (2018). Rapportage Energietoezicht op de naleving van de wettelijke energiebesparingsverplichtingen bij bedrijven en instellingen, 17 december 2018. OD Drenthe.

⁴⁶ OD Drenthe. (2020). Plan van aanpak Energietoezicht 2020 gemeente Emmen. OD Drenthe.

ontvangt gegevens over de totale urenbesteding, het aantal gecontroleerde bedrijven en het aantal overtredingen. De gemeente geeft aan informatie te willen krijgen van de OD Drenthe over welke erkende maatregelen bedrijven binnen haar gemeentegrenzen hebben getroffen en vooral welke door het energietoezicht zijn afgedwongen. Op deze manier zou de gemeente Emmen de kosten en inzet van het handhavingsinstrumentarium willen vergelijken om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het energietoezicht.⁴⁷

2.4.3 Gemeente Midden-Drenthe

In de factsheet van Ecorys over de gemeente Midden-Drenthe staat dat het onbekend is of de gemeente zelf invulling geeft aan het energietoezicht.⁴⁸ Bij de totstandkoming van de OD Drenthe heeft de gemeente Midden-Drenthe alle milieutaken, inclusief energietoezicht, ondergebracht bij de OD Drenthe. De gemeente voert volgens de OD Drenthe zelf geen energietoezicht uit.⁴⁹

De gemeente Midden-Drenthe neemt volgens het DoeMee-onderzoek sinds 2019 jaarlijks een opdracht aan de OD Drenthe in haar jaarprogramma's op over energietoezicht. Die opdracht stond in het gemeentelijke Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019.⁵⁰ In 2020 stond geen eigen opdracht in het uitvoeringsprogramma. Wel noemt dat programma de collectieve opdracht van alle deelnemers van de OD Drenthe op het gebied van energietoezicht. In 2019 en 2020 namen alle deelnemers elk jaar in totaal 1.253 uren op specifiek voor energietoezicht.⁵¹ Uit het uitvoeringsprogramma en de jaarrapportage van de gemeente over 2020 blijkt niet voor welke activiteiten. Door de gemeente Midden Drenthe zijn aan de OD Drenthe geen aanvullende opdrachten met betrekking tot energietoezicht verstrekt.⁵²

Energietoezicht lag volgens het DoeMee-onderzoek vast als collectieve extra opdracht in de VTH-uitvoeringsprogramma's van de gemeente Midden-Drenthe. De uitvoering van energietoezicht werd bekostigd door subsidie van het Rijk. Toen die financiering wegviel en deelnemers minder geld voor de OD Drenthe beschikbaar hadden voor de uitvoering van het energietoezicht, schaalde de OD Drenthe dit af.⁵³ Enkele rijksregelingen maakten energietoezicht in de gemeente Midden-Drenthe wel mogelijk. Hierover volgt meer in hoofdstuk 3.4 en 5.3.

⁴⁷ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.

⁴⁸ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Midden-Drenthe. Ecorys.

⁴⁹ Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

⁵⁰ Gemeente Midden-Drenthe. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019. Gemeente Midden-Drenthe.

⁵¹ Gemeente Midden-Drenthe. (2020). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe, p. 21; Gemeente Midden-Drenthe. (2021). Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

⁵² Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

⁵³ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024. Factsheet Gemeente Midden-Drenthe. Ecorys.

2.5 Samenvattende bevindingen

Algemeen

- De besturen van alle onderzochte overheden hebben het mandaat voor onder meer energietoezicht bij bedrijven en instellingen overgedragen aan de directeur van de OD Drenthe.
- De provincie Drenthe en gemeente Emmen gaven incidenteel extra opdrachten aan de OD Drenthe voor energietoezicht. Vanaf 2022 maakten de deelnemers van de OD Drenthe door een groei-model structureel uren vrij voor energietoezicht en zijn deze uren in 2023 en 2024 gegroeid naar totaal 8.400 uur. Deze uren worden met een verdeelsleutel verdeeld over de deelnemers van de OD Drenthe.

Provincie Drenthe

- De provincie Drenthe voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- De provincie Drenthe formuleerde in 2019 aan de OD Drenthe een opdracht voor energietoezicht bij provinciale inrichtingen op basis van energievoorschriften in de milieuvergunning. Vanaf 2022 gaf de provincie Drenthe weer opdracht voor energietoezicht. De provincies verstrekten in 2023 en 2024 jaarlijks 500 extra uren aan energietoezicht.
- De provincie Drenthe heeft de directeur van de ODG gemandateerd voor het energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

Gemeente Aa en Hunze

- De gemeente Aa en Hunze voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- De gemeente Aa en Hunze geeft aan dat zij de OD Drenthe opdracht geeft om energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente uit te voeren.

Gemeente Emmen

- De gemeente Emmen voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- Tot 2019 viel energietoezicht onder het reguliere milieutoezicht. In 2018 en 2020 gaf de gemeente een aanvullende opdracht voor energietoezicht in de gemeente. Voor 2020 was dit 630 uur.
- De gemeente Emmen geeft aan een beeld te hebben welke informatie nodig is om de effectiviteit van het energietoezicht in kaart te brengen.

Gemeente Midden-Drenthe

- De gemeente Midden-Drenthe voert zelf geen taken met betrekking tot het energietoezicht uit.
- De gemeente heeft niet elk jaar een extra opdracht geformuleerd aan de OD Drenthe voor de uitvoering van het energietoezicht.

3. Beleid energietoezicht provincie Drenthe en Drentse gemeenten

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 constateerden we al dat de provincie Drenthe en gemeenten Aa en Hunze en Emmen zelf geen toezicht- en handhavingsactiviteiten uitvoert op het gebied van de energiebesparingsplicht. Van de gemeente Midden-Drenthe is dit onbekend. De meeste deelnemers hebben wel VTH-beleid waar zij de energiebesparingsplicht en ambities op dat gebied in beschrijven. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het overkoepelende VTH-beleid van de OD Drenthe en zijn deelnemers, en het (VTH-)beleid van de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe.

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

3.2 Overkoepelende U&H-strategie

Wettelijk gezien moeten de opdrachtgevers van de omgevingsdienst overkoepelend beleid hebben vastgesteld waarin zij op hoofdlijnen het VTH-beleid bij de omgevingsdienst vormgeven.⁵⁴ Voor de OD Drenthe is dit de overkoepelende Uitvoering- en Handhavingsstrategie (U&H-strategie). Deze strategie vormt de basis voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de gemeenten en de provincie Drenthe hebben overgedragen aan de OD Drenthe voor de jaren 2023-2027.⁵⁵ Over energietoezicht staat dat de OD Drenthe bij het opstellen van jaarprogramma's de inzet hierop en verdeling ervan verder integraal afweegt.⁵⁶ De provincie Drenthe geeft aan dat de deelnemers van de OD Drenthe en de

⁵⁴ Dit vloeit voort uit de Omgevingswet (voorheen de Wet VTH).

⁵⁵ U&H-strategie RUD Drenthe 2023-2027.

⁵⁶ Bijlage 1 U&H Strategie Drenthe2022-2027: Risico Gestuurd Toezicht. U&H-strategie RUD Drenthe 2023-2027, p. 3.

omgevingsdienst zelf anno 2024 aan een nadere uitwerking en verfijning van deze U&H-strategie werken. Zij beogen in de nieuwe U&H-strategie energietoezicht expliciet mee te nemen.⁵⁷

De uitwerking van de U&H-strategie ligt in de jaarprogramma's van de OD Drenthe. In de jaarprogramma's van de OD Drenthe over de jaren 2019-2023 gaat elk jaar aandacht uit naar energietoezicht. In 2019, 2021 en 2022 staat in de jaarprogramma's dat energietoezicht valt onder de Drentse prioriteiten. Tegelijk erkent de OD Drenthe in zijn jaarprogramma's dat energietoezicht in de praktijk niet goed uit de verf komt. Provinciebreed gold dat de OD Drenthe tussen 2019 en 2023 uren voor energietoezicht begrootte. In paragraaf 5.3.1 gaan we hier meer op in.⁵⁸

3.3 Beleid energiebesparingsplicht provincie Drenthe

3.3.1 Algemeen beleid

Provinciale Staten van Drenthe hebben in de Energietransitie-agenda 2020 – 2023 de doelstelling uitgesproken om in 2050 energieneutraal te zijn. In die agenda gaat de provincie Drenthe in op speerpunten om die doelstelling te behalen. Over het midden- en kleinbedrijf (MKB) en industrie stelt de agenda het volgende: "Voor een grotendeels energieneutrale industrie en MKB in 2050 zullen Drentse bedrijven in 2030 30% minder fossiele energie moeten gebruiken ten opzichte van 2015. Deze reductie is nu 10%. Voor de periode 2020 – 2023 geldt dan dat de Drentse bedrijven hun fossiele energiegebruik verder reduceren met 7%."⁵⁹ De provincie beoogt deze doelstelling te behalen door:

- het besparingspotentieel in kaart te brengen;
- bedrijven en instellingen te adviseren en begeleiden bij de uitvoering van energiemaatregelen;
- het energietoezicht te intensiveren;
- innovaties en nieuwe verdienmodellen creëren voor bedrijven en instellingen;
- in te zetten op hernieuwbare energie.⁶⁰

De provincie gaf aan dat de doelstelling om 7% energie te besparen al gauw werd ingehaald door mondiale ontwikkelingen, zoals de wereldwijde energiecrisis. Energieprijzen stegen waardoor bedrijven en instellingen vaker uit eigen beweging verduurzaamden en niet-essentieel energiegebruik terugdrongen.⁶¹

De energietransitie-agenda noemt geen specifieke streefwaarden voor energiebesparende maatregelen bij bedrijven en instellingen.

⁵⁷ Gebaseerd op een gesprek met de OD Drenthe en de provincie Drenthe op 15 juli 2024.

⁵⁸ Gebaseerd op de Jaarprogramma's van 2019-2023 van de OD Drenthe.

⁵⁹ Provincie Drenthe. (2020). Energietransitie-agenda 2020-2023. Provincie Drenthe, p. 3 (speerpunt 2). Provinciale Staten stelden de Energietransitie-agenda vast tijdens de PS-vergadering van 27 mei 2020.

⁶⁰ Speerpunten 2 en (gedeeltelijk) 3 in Provincie Drenthe. (2020). Energietransitie-agenda 2020-2023. Provincie Drenthe.

⁶¹ Gebaseerd op een gesprek met de OD Drenthe en Provincie Drenthe op 15 juli 2024.

3.3.2 VTH-beleid

Het Drentse VTH-beleid op het gebied van energiebesparing ligt vast in de VTH-jaarprogramma's. Jaarlijks stelt de provincie een programma op dat de OD Drenthe uitvoert. De OD Drenthe legt verantwoording af via zijn jaarlijkse jaarrapportages waarin de dienst terugblijkt op de uitvoering van de VTH-taken.

In het Jaarprogramma 2019 stond de OD Drenthe stil bij het projectmatige karakter van energietoezicht. De OD Drenthe noemde de uitvoering van energietoezicht onvermijdelijk, gezien de doelstellingen in het energieakkoord en de klimaatdoelstellingen. De bekostiging van de uitvoering van energietoezicht bij gemeentelijke bedrijven en inrichtingen geschiedde in 2017 door Rijksfinanciering. Toen in 2018 geen aanvullende financiering voor energietoezicht beschikbaar was, schaalde de OD Drenthe energietoezicht af.⁶² In 2020 en 2021 kreeg energietoezicht kort een stimulans, door de hieronder genoemde VUE. De provincie Drenthe stelde voor 2020-2021 geen extra middelen beschikbaar. In 2022 richtten de OD Drenthe, de provincie en de twaalf Drentse gemeenten een werkgroep op om energietoezicht meer nadruk te geven. Dit kwam in 2024 in het jaarprogramma terug: de provincie Drenthe koos ervoor direct de kwaliteit van het energietoezicht op niveau te brengen en daar middelen voor beschikbaar te stellen. Om hoeveel middelen of uren dit precies gaat is niet uit de begroting of het jaarprogramma van 2024 op te maken; In de factsheet van het DoeMee-onderzoek staat dat de OD Drenthe vanuit de provincie Drenthe voor 2024 een extra budget van 500 uren gekregen met als label "energie".⁶³ De gemeenten kozen uit financiële overwegingen ervoor om geleidelijk de kwaliteit op niveau te brengen. Zij wilden door middel van een groeimodel op het gewenste niveau komen, al blijkt niet uit het jaarprogramma welke termijn zij voor ogen hadden.⁶⁴

3.4 Beleid energiebesparingsplicht Drentse gemeenten

Alle Drentse gemeenten namen deel aan de landelijke regeling Versterkte Uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht van Rijkswaterstaat (VUE, 2020). Kader IV toont informatie over de VUE.

⁶² OD Drenthe. (2018). Jaarprogramma VTH 2019. OD Drenthe, pp. 7-8.

⁶³ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet provincie Drenthe. Ecorys.

⁶⁴ OD Drenthe. (2023). Jaarprogramma VTH 2024. OD Drenthe, p. 16.

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

Rijkswaterstaat bood enkele ondersteuningsregelingen aan overheden en omgevingsdiensten om de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht te helpen versterken. De VUE liep van 2020 tot en met 2023 en bood gemeenten en omgevingsdiensten de mogelijkheid om door Rijkswaterstaat beoordeelde externe specialisten in te huren om hen te helpen met de uitvoering van taken op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht. Gemeenten en omgevingsdiensten konden de regeling aanvragen.⁶⁵ Alle Drentse gemeenten maakten hiervan gebruik, dus ook de onderzochte gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe.⁶⁶

Deelnemers leverden informatie voor de VUE-monitor. Die monitor bood inzicht in wat er met de extra ondersteuning gebeurde. Hierin stond onder meer hoeveel bedrijfscontroles waren uitgevoerd.⁶⁷

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

3.4.1 Gemeente Aa en Hunze

Algemeen beleid

In haar Duurzaamheidsvisie Aa en Hunze legde de gemeente haar ambities op het gebied van duurzaamheid vast. Een van de thema's is duurzame energie. Hierin kwamen geen ambities of doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven en instellingen naar voren.⁶⁸

VTH-beleid

De gemeente Aa en Hunze heeft eigen jaarprogramma's op het gebied van VTH voor de gemeentelijke toezichtstaken. In de gemeentelijke VTH-Jaarplannen staat geen informatie over energietoezicht. De eerder in dit hoofdstuk beschreven jaarprogramma's van de OD Drenthe golden ook voor de gemeente Aa en Hunze.

3.4.2 Gemeente Emmen

Algemeen beleid

In geen van de beleids- of uitvoeringsstukken (VTH en/of energie) van de gemeente Emmen staat concreet iets opgenomen over de energiebesparingsplicht.

VTH-beleid

De jaarplannen van de OD Drenthe van 2022 en 2023 stipten energiebesparing bij bedrijven en instellingen aan. Doelstellingen met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven kwamen niet aan bod.

Volgens de factsheet van Ecorys hebben de gemeentelijke deelnemers van de OD Drenthe, waaronder de gemeente Emmen, een bestuurlijke keuze gemaakt voor een ingroeimodel van wettelijke VTH-energiezuinigheidstaken.⁶⁹

⁶⁵ Zie de website van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/versterking/>, benaderd op 4 juli 2024.

⁶⁶ Zie Databank VUE: <https://vue.databank.nl/dashboard/?short=u26gj>, benaderd op 4 juli 2024

⁶⁷ Zie Databank VUE: <https://vue.databank.nl/dashboard/?short=u26gj>, benaderd op 4 juli 2024.

⁶⁸ Gemeente Aa en Hunze. (2024). Duurzaamheidsvisie "Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!". Gemeente Aa en Hunze.

⁶⁹ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys.

3.4.3 Gemeente Midden-Drenthe

Algemeen beleid

In haar Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2024 beschreef de gemeente Midden-Drenthe welke doelstellingen zij had op het gebied van duurzaamheid. Behalve een startende pilot over energiebesparing en duurzame energieopwekking bij twee bedrijventerreinen kwam energiebesparing bij bedrijven en instellingen in het programma niet voor.⁷⁰

VTH-beleid

In het VTH-Beleidsplan 2023-2026 van de gemeente staat niks over energiebesparing.⁷¹ In een aantal oudere uitvoeringsprogramma's kwam dit thema wel aan bod. Bij de grootste bedrijven en instellingen hanteerde de gemeente in 2019 de ondergrens van 40 controles per jaar, 16 uur per controle. Welke bedrijven dit zijn en wat de gemeente met grootste bedoelde blijkt niet uit het jaarprogramma.⁷² Voor 2020 kwamen extra middelen beschikbaar. In het jaarprogramma van 2020 werden 1.253 uren opgenomen voor het energietoezicht.⁷³ Het is onbekend of de gemeente tussen 2017-2021 zelf invulling gaf aan energietoezicht tot ze de energietoezichtstaken bij de OD Drenthe belegde in 2022.⁷⁴

3.5 Samenvattende bevindingen

Algemeen

- In de overkoepelende U&H-strategie van de OD Drenthe, de twaalf Drentse gemeenten en de provincie Drenthe staat geen doelstelling voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Bij het opstellen van jaarprogramma's beogen de deelnemers van de OD Drenthe de inzet en verdeling van het toezicht integraal afwegen.

Provincie Drenthe

- De provincie Drenthe hanteerde als doelstelling in haar algemene duurzaamheidsbeleid 7% energiebesparing. Dit percentage werd al gauw ingehaald door mondiale ontwikkelingen die bedrijven en instellingen noopten tot het treffen van energiebesparende maatregelen.
- In het VTH-beleid stond het projectmatige karakter van energietoezicht centraal. Die projectmatigheid had vooral te maken met de prioriteit van andere VTH-taken. Aangezien Type C-inrichtingen per juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vallen, is het energietoezicht nog niet van de grond gekomen.

⁷⁰ Gemeente Midden-Drenthe. (2024). Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2024. Gemeente Midden-Drenthe.

⁷¹ Gemeente Midden-Drenthe. (2022). VTH-Beleidsplan 2023-2026. Gemeente Midden-Drenthe.

⁷² Gemeente Midden-Drenthe. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019. Gemeente Midden-Drenthe, p. 24.

⁷³ Gemeente Midden-Drenthe. (2020). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe.

⁷⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht Factsheet gemeente Midden-Drenthe. Ecorys.

Gemeente Aa en Hunze

- Gemeente Aa en Hunze heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente.

Gemeente Emmen

- Gemeente Emmen heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente. In geen van de beleids- of uitvoeringsstukken (VTH en/of energie) van de gemeente Emmen staat concreet iets opgenomen over de energiebesparingsplicht.

Gemeente Midden-Drenthe

- Gemeente Midden-Drenthe heeft geen eigen doelstellingen voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen in de gemeente.
- In het VTH-Beleidsplan 2023-2026 van de gemeente staat niets over energiebesparing. In een aantal van de hieruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's kwam dit thema wel aan bod. Bij grotere bedrijven en instellingen hanteerde de gemeente in 2019 de ondergrens 40 controles per jaar, zestien uur per controle.

4. Toezicht en handhaving 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.⁷⁵ Dit hoofdstuk gaat in op het uitgevoerde toezicht bij majeure risicobedrijven, de samenwerking tussen de drie provincies en hun omgevingsdiensten en de effectiviteit van het toezicht.

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

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

4.2 Energietoezicht op majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke Provincies

Sinds 1 juli 2023 is de energiebesparingsplicht en de informatieplicht van toepassing op majeure risicobedrijven en IPPC-inrichtingen. Tot juli 2023 waren milieuvergunningplichtige bedrijven

⁷⁵ Noordelijke Rekenkamer, 2016, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 29.

verplicht om energievoorschriften op te nemen in de milieuvergunning. Op basis daarvan kon de omgevingsdienst handhaven, onder meer op energie. De ODG is verantwoordelijk voor de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven, waaronder ook energietoezicht. Het energietoezicht voor provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin deze zich bevindt.

4.2.1 Organisatiestructuur en mandaat

Sinds 2019 voert de ODG VTH-taken uit bij majeure risicobedrijven in de drie Noordelijke provincies.⁷⁶ 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/of -vergunningverleners bij de Groningse dienst gedetacheerd. Vanaf 2024 zijn zij in dienst bij de ODG.⁷⁷ De FUMO heeft gekozen 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.⁷⁸ Kader V toont informatie over de manier waarop het mandaat van VTH-taken, waaronder het energietoezicht, bij de ODG kwam evenals een uitleg over de Noordelijke Maat.

Kader V: Organisatiestructuur en mandaat majeure risicobedrijven

Uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2016) bleek dat hoewel de ODG de bevoegdheid voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Drenthe en Fryslân al sinds 2013 gemandateerd had moeten krijgen, dit mandaat lange tijd niet door de OD Drenthe en de FUMO aan de ODG was gegeven. De angst bestond dat de specialistische kennis bij de FUMO en OD Drenthe zou uithollen wanneer medewerkers bij de ODG in dienst zouden treden.⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹

⁷⁶ Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 5.

⁷⁷ Noordelijke Rekenkamer. (2023). Terugblikonderzoek: provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving. Noordelijke Rekenkamer; gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de OD Drenthe op 15 juli 2024.

⁷⁸ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, pp. 13-14.

⁷⁹ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip Groningse op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.

⁸⁰ Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving, p. 9.

⁸¹ Omgevingsdienst Groningen, 2020, Begroting 2021, p. 11; Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 4.

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.⁸²

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 een Wabo-controle (Brzo, IPPC⁸³ en RIE-4).⁸⁴ Energiecontroles vinden plaats tijdens een Brzo-inspectie (sinds 2024 Seveso-inspectie) en is, in het bijzonder, onderdeel van de Wabo-controle.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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).⁸⁷ De stukken suggereren dat de ODG alle majeure risicobedrijven jaarlijks of minimaal één keer in de drie jaar bezoekt voor een Brzo-inspectie en dat op basis van een risicoanalyse bepaald wordt welke instellingen een milieucontrole krijgen.⁸⁸ In de praktijk blijkt dit weerbarstiger, gezien de ODG kampt met capaciteitstekort.⁸⁹

Kader VI: Brzo/Seveso-inspectie en Wabo-controle⁹⁰

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 een bedrijf of instelling een hogedrempelbedrijf of lagedrempelbedrijf is, is afhankelijk van de aard en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen er op locatie aanwezig zijn.⁹¹ 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

⁸² BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland.

⁸³ RIE-4-inrichtingen zijn vaak IPPC-inrichtingen. Andere provinciale IPPC-inrichtingen worden door een ander team gecontroleerd volgens een eigen risicoanalyse.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020, p. 8.

⁸⁶ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁸⁷ Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.

⁸⁸ Ecorys in opdracht van de VvR, 2024, DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Fryslân.

⁸⁹ Gebaseerd op een e-mailwisseling met een medewerker van de ODG op 22 augustus 2024.

⁹⁰ 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.

⁹¹ <https://seveso.nl/seveso-inrichting/>, benaderd op 1 oktober 2024.

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.

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 betreft 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.⁹²

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 handhavingsproces voor structureel energietoezicht bij majeure risicobedrijven.⁹³ 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.⁹⁴ 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.⁹⁵

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

- Percentage van de integrale milieucontroles waarin het voldoen aan energiebesparende maatregelen wordt meegenomen;
- Aantal projecten in het uitvoeringsprogramma dat dient ter bevordering van energiebesparing, duurzame energie, afvalreductie of circulariteit;
- Percentage bedrijven dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing van het totaal aantal bedrijven waarvan bekend is dat het zich bij RVO moet melden.⁹⁶

⁹² Zie ook bijvoorbeeld Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer.

⁹³ Gebaseerd op een gesprek met de ODG en de provincie Groningen op 11 juli 2024.

⁹⁴ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen.

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

⁹⁶ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht, factsheet Provincie Fryslân. Ecorys

De provincies Groningen en Drenthe formuleerden geen kritische prestatie-indicatoren (KPI's) specifiek voor energietoezicht bij majeure risicobedrijven in hun provincies.⁹⁷

4.3 Effectiviteit energietoezicht bij majeure risicobedrijven

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

4.3.1 Middelen

De afgelopen jaren had de ODG € 3,3 miljoen (in 2019) tot bijna € 6,7 miljoen (in 2024) aan middelen beschikbaar voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Die middelen kwamen van de drie Noordelijke provincies (zie tabel 3).⁹⁸ De benodigde middelen groeide omdat het aantal majeure risicobedrijven in de Noordelijke provincies toenam (tabel 4).

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

Deelnemersbijdrage (in duizenden euro's)	2019	2020 ⁹⁹	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	5.256¹⁰⁰	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 ambtelijk hoor en wederhoor)

Aantal majeure risicobedrijven	2019 ¹⁰¹	2020 ¹⁰²	2021 ¹⁰³	2022	2023	2024
Provincie Drenthe	?	?	?	13	15	17
Provincie Fryslân	?	?	?	16	15	15
Provincie Groningen	?	?	?	53	60	67
Totaal	?	62	72	82	90	99

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Dus exclusief Rijksmiddelen via de VUE en SPUK THE.

⁹⁹ Geen nadere info in jaarstukken 2020.

¹⁰⁰ Totaal is niet gelijk aan de som van de afzonderlijke bijdragen vanwege afrondingsverschillen.

¹⁰¹ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2019.

¹⁰² Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2020.

¹⁰³ Geen nadere info in jaarstukken of begroting 2021.

4.3.2 Activiteiten en prestaties

In de jaren 2020-2023 voerde de ODG bij majeure risicobedrijven met name administratieve controles uit door middel van de controle op vergunningsvoorschriften. Zoals paragraaf 1.1 beschrijft, moeten alle majeure risicobedrijven sinds 1 juli 2023 voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De ODG geeft aan dat hij in het eerste kwartaal van 2024 de nadruk legt op de handhaving van de informatieplicht en daarna het energietoezicht gaat starten bij EU ETS-bedrijven, aangezien die tot 1 juli 2023 waren uitgezonderd van de energiebesparingsplicht. In heel Noord-Nederland gaat dit om 39 bedrijven. Vanwege de complexiteit van deze bedrijven zullen waarschijnlijk niet alle inrichtingen in 2024 worden gecontroleerd.¹⁰⁴

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 2023¹⁰⁵

	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.¹⁰⁶

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.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸

4.3.3 Effecten

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

¹⁰⁴ Omgevingsdienst Groningen. (2023). Werkprogramma Seveso-Noord 2024. Omgevingsdienst Groningen, p. 9.

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

¹⁰⁶ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹⁰⁷ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

¹⁰⁸ Omgevingsdienst Groningen. (Januari 2024). Resultaten energietoezicht ODG 2023. Omgevingsdienst Groningen.

4.4

Samenvattende bevindingen

- De drie Noordelijke provincies hebben energietoezichtstaken bij majeure risicobedrijven allen bij de ODG belegd. Medewerkers die voorheen Brzo-taken verrichtten bij de FUMO, zijn tegenwoordig in dienst bij de ODG, die van de OD Drenthe waren tot 1 januari 2024 gedetacheerd. Het energietoezicht bij provinciale IPPC-inrichtingen ligt bij de omgevingsdienst van de provincie waarin de inrichting is gevestigd.
- Energietoezicht bij majeure risicobedrijven en provinciale IPPC-inrichtingen is onderdeel van de Wabo-controle. De ODG bezoekt de majeure risicobedrijven jaarlijks danwel minimaal een keer per drie jaar.
- In de praktijk is het aantal controles lager, gezien de personele capaciteit nog niet op niveau is.
- De afgelopen jaren had de ODG € 3,3 miljoen (in 2019) tot ruim € 6,4 miljoen (in 2024) aan middelen beschikbaar voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. De benodigde middelen namen toe, onder andere doordat het aantal majeure risicobedrijven in de Noordelijke provincies groeide.
- Gedurende de onderzoeksperiode voerde de ODG nauwelijks energietoezicht uit bij majeure risicobedrijven. Een belangrijke reden daarvoor was dat veel majeure risicobedrijven tot 1 juli 2023 nog niet energiebesparingsplichtig waren.
- De ODG heeft vooralsnog geen structureel zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij majeure risicobedrijven.

5. Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht door de OD Drenthe

5.1 Inleiding

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

Een deel van de informatie ter beantwoording van de deelvragen komt uit het landelijke DoeMee-onderzoek van de VvR. Wij baseren de informatie in dit hoofdstuk echter grotendeels op andere informatie dan het DoeMee-onderzoek. Het bleek dat de informatie uit de factsheets niet zorgvuldig was gevalideerd.

Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvragen 1 en 4:

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

5.2 Werkwijze en prioritering regulier energietoezicht

De OD Drenthe houdt toezicht op de uitvoering van de energiebesparingsplicht door aangekondigde specifieke energiecontroles uit te voeren op basis van de informatieplicht met daaraan gekoppeld de erkende maatregelenlijst (EML). Dit is een lijst energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Wanneer de OD Drenthe overtredingen constateert, schaal hij die in overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Afhankelijk van die inschaling maakt de OD Drenthe een keuze voor een interventie. Dit kan bijvoorbeeld zijn een waarschuwingsbrief (met een hersteltermijn), een

vooraankondiging last onder dwangsom (met een hersteltermijn) of het inzetten van strafrecht (proces-verbaal). Voor een te controleren bedrijf kan ook een EED-verplichting gelden. De maatregelen als gevolg van de EED-verplichting toetst de OD Drenthe tijdens een energiecontrole. Bij een energiecontrole toetst de dienst alleen op energie. Energie kan ook bij een milieucontrole aan bod komen, maar is dan een bijzaak. Wel noteren de milieutoezichthouders het elektriciteits- en gasverbruik van het gecontroleerde bedrijf.¹⁰⁹

De OD Drenthe stelt jaarlijks een werkprogramma op dat ingaat op de voorgenomen VTH-taken bij bedrijven en instellingen die hij in portefeuille heeft. Energietoezicht is voor de provincie sinds 2023 opgenomen in deze werkprogramma's. De OD Drenthe verantwoordt de resultaten van de werkprogramma's in zijn jaarverslagen. De OD Drenthe bepaalt op basis van een risicoanalyse welke gemeentelijke bedrijven hij bezoekt voor een controle. Die analyse komt onder meer tot stand door de rubricering die RVO bijhoudt op basis van de ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht.¹¹⁰ De rubricering bij RVO geschiedt aan de hand van codes die een rangschikking van laag tot hoge prioriteit bij toezicht aangeven. Concreet betekent een hoge prioriteit bij toezicht dat het bedrijf of de instelling in de rapportage voor minstens één erkende maatregel de antwoordoptie '(Nog) niet uitgevoerd' invulde.¹¹¹ Verder neemt de OD Drenthe andere onderwerpen in ogenschouw bij die risicoanalyse, zoals eventuele incidenten bij een bedrijf of instelling, of wanneer de OD Drenthe van provincie of gemeente signalen ontvangt over een bedrijf of instelling. Dit laatste gebeurt niet in het kader van energietoezicht, maar bijvoorbeeld wel bij milieutoezicht.¹¹² Tot slot neemt de OD Drenthe het bij de informatieplicht opgegeven energieverbruik van het bedrijf of de instelling in kwestie mee in zijn risicoanalyse.¹¹³

5.3 Effectiviteit energietoezicht

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

¹⁰⁹ Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe; Gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe en medewerkers van de OD Drenthe op 15 juli 2024.

¹¹⁰ Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe; Gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe en medewerkers van de OD Drenthe op 15 juli 2024.

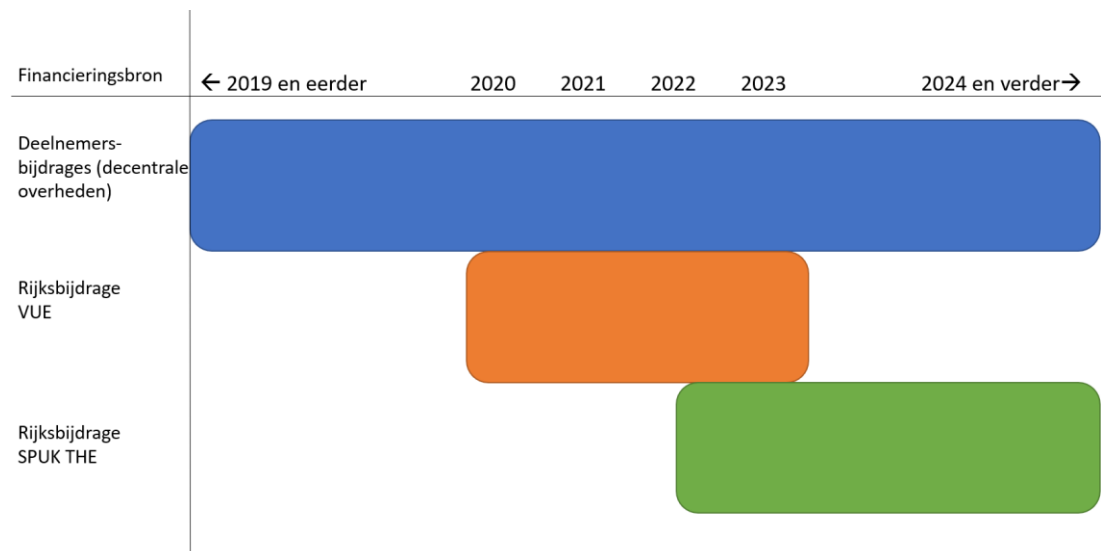
¹¹¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/toelichting-rubriceringscode-informatieplicht>, benaderd op 1 oktober 2024.

¹¹² Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Drenthe en medewerkers van de OD Drenthe op 15 juli 2024 en de ambtelijke reactie van de OD Drenthe d.d. 28 november 2024.

¹¹³ Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe en provincie Drenthe.

5.3.1 Middelen

Vanaf 2020 stelt het Rijk middelen beschikbaar voor de uitvoering van het energietoezicht door regionale omgevingsdiensten door middel van verschillende regelingen. 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. Alle deelnemende overheden maakten gebruik van deze regeling. De extern ingehuurde adviseurs werden ingezet om energietoezicht uit te voeren.¹¹⁴ 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 OD Drenthe ontvangt daar € 1,5 miljoen van.¹¹⁵ Deze Rijksmiddelen zijn aanvullend op de bijdragen van de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten. Figuur 3 toont deze drie financieringsbronnen en voor welke jaren deze van toepassing zijn.



Figuur 3: schematische weergave financieringsbronnen per jaar voor energietoezicht

De OD Drenthe maakt in de begrotingen en jaarstukken geen apart onderscheid in energietoezicht; in de praktijk valt het energietoezicht onder het milieutoezicht.¹¹⁶ In de jaarprogramma's en jaarrapportages van de OD Drenthe staat wel hoeveel uren de dienst inzet(te) voor energietoezicht. Dit splitst de OD Drenthe niet uit naar gemeenten en het is niet duidelijk hoeveel van deze uren gefinancierd worden door de deelnemers respectievelijk het Rijk. Het is daardoor niet inzichtelijk hoeveel middelen de OD Drenthe per deelnemer ontvangt voor sec het energietoezicht. In de specifieke deelnemersrapportages die elke deelnemer jaarlijks van de OD Drenthe ontvangt staat wel aangegeven hoeveel uren de OD Drenthe inzette voor energietoezicht en hoeveel controles hij uitvoerde voor het energietoezicht namens de betreffende deelnemer.

¹¹⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/versterkte-uitvoering-energiebesparings/>, geraadpleegd op 4 juli 2024.

¹¹⁵ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet provincie Drenthe. Ecorys.

¹¹⁶ Gebaseerd op OD Drenthe. Jaarstukken 2019-2023 en begroting 2024.

Het AB van de OD Drenthe besloot eind 2021 om de uitvoering van het energietoezicht meer nadruk te geven. Dit deed hij via een groeiemodel. In het jaarprogramma 2022 begrootte de OD Drenthe 4.685 uur op voor energietoezicht, in het jaarprogramma van 2023 7.000 uur en jaarprogramma van 2024 8.400.¹¹⁷ Uit de realisatiecijfers van 2022 en 2023 blijkt dat respectievelijk 2.447 en 6.596 uur aan het energietoezicht werd besteed. Mede door krapte op de arbeidsmarkt was dat minder dan het oorspronkelijk ingeschatte aantal uren.¹¹⁸ Het werkelijke aantal uur voor 2024 is nog niet bekend.

5.3.2 Activiteiten en prestaties

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

Kader VIII: Activiteiten OD Drenthe 2022-2024¹¹⁹

- Advies energie: het beoordelen van een energiebesparingsonderzoek dat door een bedrijf is ingediend bij het bevoegd gezag. Dit producttype gebruikt de OD Drenthe ook voor het geven van advies aan bedrijven, interne advisering aan juristen of vergunningverleners en/of opdrachtgevers in het kader van energiebesparing.
- Documentopslag: opslaan van documenten in het zaakstelsel van de OD Drenthe.
- Gevelcontrole: inventarisatie bij bedrijf of instelling waar mogelijk milieubelastende activiteiten worden uitgevoerd die niet bij de OD Drenthe bekend zijn.
- Handhavingsbesluit: een handhavingsbesluit is een besluit dat er daadwerkelijk een handhavingsinstrument wordt ingezet om een of meerdere overtredingen op te laten heffen. Dit is een vervolg op een vooraankondiging om bestuursrecht in te zetten, bijvoorbeeld een last onder dwangsom.
- Hercontrole: wanneer tijdens een controle bij een milieulocatie overtredingen, met een milieu-impact die nihil of gering is (score 1 en 2 op de y-as van de LHSO), volgt er een waarschuwingsbrief met een hersteltermijn. Na het verstrijken van de hersteltermijn voert de toezichthouder een controle uit, die hercontrole wordt genoemd.
- Hercontrole juridisch: een hercontrole met juridische gevolgen.
- Informeren en aanleveren gegevens en bescheiden: dit product gebruikt de OD Drenthe onder andere voor het overleggen van de stukken waaruit blijkt dat de milieulocatie heeft voldaan aan de informatieplicht energiebesparing. Hier kunnen overigens ook andere gegevens en bescheiden aan zijn gekoppeld, zoals het keuringscertificaat van een vloestofdichte vloer, het rapport van een bodemonderzoek etc.
- Last onder dwangsom: bestuursrechtelijke handhaving als tijdens een controle bij een milieulocatie overtredingen worden geconstateerd met aanzienlijke of onomkeerbare milieuschade (score 3 en 4 op de y-as van de LHSO), of als tijdens de hercontrole dat eerder geconstateerde overtredingen niet zijn opgeheven. Andere mogelijke interventies zijn; bestuursdwang, intrekken van de vergunning en/of het sluiten van de milieulocatie.
- Project: zaken die voortkomen uit een project, maar niet passen binnen de kentallen van de Drentse Maat. Voorbeeld hiervan is het toezicht op Label C bij kantoorpaden. Hiervoor heeft de OD Drenthe geen specifiek product.
- Toezicht Energie: controle die bij een milieulocatie wordt uitgevoerd en zich hoofdzakelijk richt op het voldaan aan de informatieplicht energie en het doorvoeren van energiebesparende maatregelen.

¹¹⁷ OD Drenthe. Vergadering AB RUD Drenthe. 20 december 2021, Toelichting energietoezicht. OD Drenthe; Ambtelijke reactie OD Drenthe.

¹¹⁸ OD Drenthe. (2023). Jaarverslag en jaarrekening 2022. OD Drenthe en OD Drenthe. (2024). Jaarverslag en jaarrekening 2023. OD Drenthe.

¹¹⁹ Gebaseerd op de ambtelijke reactie, d.d. 28 november 2024, en de daar bijbehorende Exceldocumenten, d.d. 16 december 2024 van de Omgevingsdienst Drenthe.

- Toezicht gepland: een controle bij een milieulocatie die wordt uitgevoerd op basis van programmatisch toezicht.
- Toezicht niet gepland: een controle bij een milieulocatie of in het vrij veld die ad hoc wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal van een ketenpartner, zoals een waterschap, NVWA of ILT.

In de volgende subparagrafen gaan we in op de uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde prestaties van het door de OD Drenthe uitgevoerde energietoezicht bij bedrijven waar de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe het bevoegd gezag voor zijn (met uitzondering van de majeure risicobedrijven). Daarna zoomen we in op respectievelijk de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe. Kader IX bevat een nadere uitleg over de gehanteerde cijfers.

Kader IX: toelichting op gehanteerde cijfers

In het kader van ambtelijk hoor en wederhoor ontvingen wij van de OD Drenthe veel aanvullende informatie over uitgevoerde activiteiten en bereikte prestaties en effecten. Dat komt doordat de dienst vanaf september 2024 werkt(e) aan een intern dashboard met gegevens over het energietoezicht. Dit dashboard bevat belangrijke gegevens waarmee de OD Drenthe terug kan kijken op het door de dienst uitgevoerde energietoezicht vanaf 2022. Voor die tijd gebruikte de OD Drenthe een ander tijdschrijfsysteem waardoor het niet mogelijk was om op zaaknummer tijd te schrijven, maar alleen op product. Gevolg was dat het aantal uren per product wel inzichtelijk is maar dat niet duidelijk is om wat voor type toezicht het gaat (milieutoezicht of energietoezicht). Het dashboard combineert gegevens uit onder andere het interne tijdschrijfsysteem en het zaakstelsel van de dienst. Het dashboard bevat informatie over onder meer aantal uren, aantal activiteiten (waaronder controles), aantal geconstateerde overtredingen, welke daarvan zijn opgeheven en concrete energiebesparing die wordt gerealiseerd als het gecontroleerde bedrijf alle overtredingen wegwerkt. Het dashboard maakt het bovendien mogelijk om te filteren op periode en bevoegd gezag. Deze gegevens kan de OD Drenthe betrekken bij het jaarverslag / -verantwoording aan opdrachtgevers; de dienst zal die gegevens dan wel eerst verifiëren. Wij ontvingen op 16 december 2024 de achterliggende data bij dit dashboard en presenteren in dit hoofdstuk de voor dit onderzoek relevante informatie. Het dashboard is intussen operationeel. De OD Drenthe werkt aan de verdere verbetering ervan.¹²⁰

We presenteren de informatie steeds met behulp van twee tabellen. De eerste tabel gaat over de door de OD Drenthe uitgevoerde toezichtsactiviteiten, de tweede gaat over de aantallen geconstateerde overtredingen en de daarmee gepaard gaande energiebesparing (mits het gecontroleerde bedrijf de overtreding(en) wegwerkt). Bij het goed kunnen interpreteren en duiden van deze gegevens zijn enkele aandachtspunten van belang:

- De eerste twee tabellen gaan over het gehele werkgebied van de OD Drenthe.
- Vervolgens zoomen we in op het door de OD Drenthe uitgevoerde toezicht namens a) provincie Drenthe, b) gemeente Aa en Hunze, c) gemeente Emmen en d) gemeente Midden-Drenthe.
- Omdat toezichthouders in het zaakstelsel tot nu toe niet altijd een datum van controle opgaven, kan de informatie over aantallen overtredingen niet op betrouwbare wijze worden uitgesplitst naar jaartal. We geven de informatie daarom weer voor de gehele periode 2022 tot en met 16 december 2024. Dit betekent automatisch dat de gerealiseerde energiebesparing en CO₂-reductie (mits het bedrijf de overtreding(en) wegwerkt) ook niet naar jaartal kan worden uitgesplitst.¹²¹

¹²⁰ Gebaseerd op de Exceldocumenten 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', 'TVT berekeningen EML met CO₂ emisiefactor' van de Omgevingsdienst Drenthe, e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024, een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 22 januari 2025.

¹²¹ Het alternatief is om alleen de controles en de daarmee gepaard gaande energiebesparing en CO₂-reductie te gebruiken. Nadeel daarvan is dat die gegevens voor controles die niet zijn gekoppeld aan een jaartal buiten beschouwing blijven.

- Zoals hierboven weergegeven, is de onderliggende aanname bij de data over gerealiseerde energiebesparing en CO₂-reductie dat deze cijfers de situatie beschrijven waarbij *alle geconstateerde overtredingen zijn weggewerkt*, en dat andere relevante zaken voor het energieverbruik (bijvoorbeeld meer of minder productie) gelijk blijven. Uiteindelijk resulteert het uitgevoerde toezicht er toe dat het gecontroleerde bedrijf de overtredingen wegwerkt, maar daar kan, afhankelijk van het noodzakelijke handhavingstraject, wel tijd overheen gaan. De cijfers baseert de OD Drenthe op de eigen applicatie Digitale Checklisten (DC) en het bestand “TVT berekeningen EML met CO₂ emisiefactor.xlsx”. DC gebruiken toezichthouders om hun bevindingen tijdens hun werk te constateren en te verantwoorden. Het bestand “TVT berekeningen EML met CO₂ emisiefactor.xlsx” bevat gegevens over hoeveel gas en/of elektriciteit per maatregel en eenheid wordt bespaard. Die kengetallen zijn afkomstig van RVO.¹²²
- De bij het vorige punt genoemde bronnen bevatten per maatregel uit de EML hoeveel kubieke meter gas of kilowattuur elektriciteit het bedrijf met de toepassing *per eenheid* ervan bespaart. Om goed zicht te krijgen op de totale besparing is het dan van belang dat de toezichthouder vastlegt hoeveel eenheden het bedrijf moet doorvoeren (hieronder volgt een verduidelijkend voorbeeld). Dit gebeurt nu nog niet, waardoor de cijfers over de gerealiseerde besparing in de tabellen een *minimale* besparing betreffen, namelijk uitgaande van één exemplaar/eenheid van de maatregel. Uitgaande van de situatie dat alle overtredingen zijn weggewerkt, zal de gerealiseerde energiebesparing en CO₂-reductie hoger uitvallen dan de tabel weergeeft.¹²³

Met betrekking tot het laatste punt volgt hier een verduidelijkend voorbeeld. Een maatregel uit de EML luidt als volgt: “Vervang in bestaande kozijnen en ramen in de zwembadruimte het enkelglas door HR++ glas.” De Digitale Checklisten en het bestand “TVT berekeningen EML met CO₂ emisiefactor.xlsx” bevatten informatie over de omvang van de energiebesparing en CO₂-reductie bij het vervangen van enkelglas in *één raam/kozijn* door HR++ glas. Voor een compleet beeld van de totale besparing dient de controleur vast te leggen van hoeveel ramen/kozijnen het glas vervangen moet worden door HR++ glas.

OD Drenthe

Tabel 6 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder bevoegd gezag van de provincie en alle Drentse gemeenten.¹²⁴ Hieruit blijkt dat het energietoezicht vanaf 2023 een flinke impuls kreeg, mede dankzij aanvullende middelen van de deelnemers (middels het eerdergenoemde groeimodel) de beschikbaarheid van Rijksmiddelen.

¹²² Zie <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml> (benaderd op 22 januari 2025).

¹²³ Gebaseerd op de Exceldocumenten ‘Zaken (aantallen) (peildatum 16-12-2024)’, ‘Overtredingen (peildatum 16-12-2024)’, ‘TVT berekeningen EML met CO₂ emisiefactor’ van de Omgevingsdienst Drenthe, e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

¹²⁴ Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

Tabel 6: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) OD Drenthe

	2022	2023	2024 ¹²⁵	Nog niet afgerond ¹²⁶	Totaal
Advies energie	-	2	25	12	39
Documentopslag	-	35	2	-	37
Gevelcontrole	-	1	1	8	10
Handhavingsbesluit	-	-	2	22	24
Hercontrole	6	107	181	175	469
Hercontrole juridisch	-	18	14	11	43
Informereren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	1	1
Last onder dwangsom	1	22	11	2	36
Project	-	-	1	-	1
Toezicht Energie	-	344	366	113	823
Toezicht gepland	97	55	9	9	170
Toezicht ongepland	10	8	4	6	28

Tabel 7 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daaraan verbonden besparing. Gedurende de periode 2022-2024 constateerde de OD Drenthe 2.203 overtredingen waarvan 2.061 leidden tot een jaarlijkse besparing in energieverbruik, mits de gecontroleerde bedrijven de overtredingen wegwerk(t)en.¹²⁷

Tabel 7: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024 ¹²⁸
Aantal geconstateerde overtredingen	2.203 (2.061)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m ³ /jaar)	1.422.127
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	1.980.984
Minimale gerealiseerde CO ₂ -reductie (ton/jaar)	4.091

Provincie Drenthe

In 2019 gaf de provincie Drenthe opdracht aan de OD Drenthe voor het uitvoeren van energietoezicht bij bedrijven die onder bevoegd gezag van de provincie vielen, door te handhaven op de voorschriften op het gebied van energiebesparing in de vergunning. De omgevingsvergunningen bleken echter niet toereikend om energiebesparing af te dwingen.¹²⁹ Vanaf 2023 gaf de provincie Drenthe opnieuw opdracht voor energietoezicht. De provincie

¹²⁵ Tot 16 december 2024.

¹²⁶ Het betreffen activiteiten die op het moment dat wij de gegevens verzamelden nog niet afgerond waren. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn, zoals bij een hercontrole de duur van een hersteltermijn, een geplande controle die nog moet worden verdeeld over de toezichthouders of dat er nog aanvullende gegevens moeten worden ontvangen van het bedrijf.

¹²⁷ Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

¹²⁸ Tot 16 december 2024.

¹²⁹ OD Drenthe. (2020). Rapportage energietoezicht provinciale bedrijven, 30 december 2020. OD Drenthe; Gebaseerd op de ambtelijke reactie van de OD Drenthe.

verstrekke in 2023 en 2024 jaarlijks 500 extra uren aan energietoezicht. In 2023 was het de bedoeling om omgevingsvergunningen te actualiseren met energievoorschriften, zodat daar op gehandhaafd kon worden. Maar in de loop van 2023 bleek dat overbodig te zijn waardoor nauwelijks uren op dit project werden ingezet.¹³⁰

Tabel 9 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de provincie.¹³¹ Hieruit blijkt dat vanaf 2024 meer toezichtsactiviteiten plaatsvonden. Dit heeft te maken met het feit dat provinciale bedrijven vanaf 1 juli 2023 onder de energiebesparingsplicht vielen (zie ook hoofdstuk 2.2). Volgens de OD Drenthe zijn 33 provinciale bedrijven en instellingen verplicht om aan de informatieplicht te voldoen.¹³² Vóór 1 juli 2023 vond energietoezicht alleen plaats binnen het reguliere toezicht door te handhaven op energiegerelateerde vergunningvoorschriften.

Tabel 8: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens provincie Drenthe

	2022	2023	2024 ¹³³	Totaal
Advies energie	-	-	2	2
Documentopslag	-	1	-	1
Gevelcontrole	-	-	-	-
Handhavingsbesluit	-	-	-	-
Hercontrole	-	-	1 (nog niet afgerond)	1
Hercontrole juridisch	-	-	-	-
Informereren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	1 (nog niet afgerond)	1
Last onder dwangsom	-	-	-	-
Project	-	-	1	1
Toezicht Energie	-	-	2	2
Toezicht gepland	-	-	-	-
Toezicht ongepland	-	-	-	-

Tabel 10 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daaraan verbonden besparing. Alle geconstateerde overtredingen betreffen het niet voldoen aan de informatieplicht energiebesparing. Die overtredingen zijn niet te vertalen naar een besparing in energieverbruik en/of CO₂-uitstoot.¹³⁴

¹³⁰ Gebaseerd op de aanvullende ambtelijke reactie op een herziene versie van hoofdstuk 5, d.d. 17 januari 2025.

¹³¹ Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

¹³² OD Drenthe. (2024). Jaarverslag en jaarrekening 2023. OD Drenthe, p. 11.

¹³³ Tot 16 december 2024.

¹³⁴ Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

Tabel 9: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024 ¹³⁵
Aantal geconstateerde overtredingen	4 (0)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m ³ /jaar)	-
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	-
Minimale gerealiseerde CO ₂ -reductie (ton/jaar)	-

Gemeente Aa en Hunze

Tabel 11 toont de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de gemeente.¹³⁶

Tabel 10: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens gemeente Aa en Hunze

	2022	2023	2024 ¹³⁷	Nog niet afgerond ¹³⁸	Totaal
Advies energie	-	-	-	-	-
Documentopslag	-	1	1	-	2
Gevelcontrole	-	-	-	-	-
Handhavingsbesluit	-	-	-	-	-
Hercontrole	-	9	6	8	23
Hercontrole juridisch	-	1	-	-	1
Informereren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	-	1	-	1	2
Project	-	-	-	-	-
Toezicht Energie	-	14	23	7	44
Toezicht gepland	9	1	1	2	13
Toezicht ongepland	-	-	-	-	-

Tabel 12 toont informatie over het aantal door de OD Drenthe geconstateerde overtredingen bij bedrijven waar Aa en Hunze bevoegd gezag voor is. In totaal constateerde de OD Drenthe 117 overtredingen, waarvan 106 leiden tot een energiebesparing (mits weggewerkt).¹³⁹

¹³⁵ Tot 16 december 2024.

¹³⁶ Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

¹³⁷ Tot 16 december 2024.

¹³⁸ Het betreffen activiteiten die op het moment dat wij de gegevens verzamelden nog niet afgerond waren. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn, zoals bij een hercontrole de duur van een hersteltermijn, een geplande controle die nog moet worden verdeeld over de toezichthouders of dat er nog aanvullende gegevens moeten worden ontvangen van het bedrijf.

¹³⁹ Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

Tabel 11: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024 ¹⁴⁰
Aantal geconstateerde overtredingen	117 (106)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m ³ /jaar)	89.008
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	74.948
Minimale gerealiseerde CO ₂ -reductie (ton/jaar)	230

Gemeente Emmen

De gemeente Emmen gaf in 2018 en in 2020 aan de OD Drenthe specifieke opdrachten in het kader van de energiebesparingsplicht. In 2018 was het doel het opzetten van een digitaal bestand van midden- en grootverbruikers en het uitvoeren van enkele energiecontroles. Hoeveel uren daarmee gemoeid waren is niet bekend.¹⁴¹ Het project in 2020 had tot doel om energietoezicht in de gemeente Emmen een impuls te geven. De totale omvang van dit project bedroeg 630 uur.¹⁴²

Tabel 13 toont de door de OD Drenthe uitgevoerde activiteiten in de jaren 2022-2024.¹⁴³

Tabel 12: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens gemeente Emmen

	2022	2023	2024 ¹⁴⁴	Nog niet afgerond ¹⁴⁵	Totaal
Advies energie	-	-	2	5	7
Documentopslag	-	10	1	-	11
Gevelcontrole	-	-	1	3	4
Handhavingsbesluit	-	-	-	4	4
Hercontrole	-	24	42	35	101
Hercontrole juridisch	-	5	6	1	12
Informereren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	1	4	6	-	11
Project	-	-	-	-	-
Toezicht Energie	-	75	52	22	149
Toezicht gepland	14	7	-	1	22
Toezicht ongepland	1	4	1	1	7

Tabel 14 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daarmee verbonden besparing. Gedurende de periode 2022-2024 constateerde de OD Drenthe 418 overtredingen

¹⁴⁰ Tot 16 december 2024.

¹⁴¹ OD Drenthe. (2018). Rapportage Energietoezicht op de naleving van de wettelijke energiebesparingsverplichtingen bij bedrijven en instellingen, 17 december 2018. OD Drenthe.

¹⁴² OD Drenthe. (2020). Plan van aanpak Energietoezicht 2020 gemeente Emmen. OD Drenthe.

¹⁴³ Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

¹⁴⁴ Tot 16 december 2024.

¹⁴⁵ Het betreffen activiteiten die op het moment dat wij de gegevens verzamelden nog niet afgerond waren. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn, zoals bij een hercontrole de duur van een hersteltermijn, een geplande controle die nog moet worden verdeeld over de toezichthouders of dat er nog aanvullende gegevens moeten worden ontvangen van het bedrijf.

waarvan 404 leidden tot een jaarlijkse besparing in energieverbruik, mits de gecontroleerde bedrijven de overtredingen wegwerk(t)en.¹⁴⁶

Tabel 13: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024 ¹⁴⁷
Aantal geconstateerde overtredingen	418 (404)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m ³ /jaar)	226.193
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	397.898
Minimale gerealiseerde CO ₂ -reductie (ton/jaar)	695

Gemeente Midden-Drenthe

De VTH-jaarverslagen van de gemeente Midden-Drenthe van 2019 en 2020 bevatten geen informatie over de activiteiten die de OD Drenthe namens de gemeente uitvoerde en de prestaties die hij realiseerde. In het verslag over 2021 staat dat de OD Drenthe vijf controles uitvoerde in de gemeente.¹⁴⁸ Aanvullend daarop toont tabel 15 de uitgevoerde activiteiten bij bedrijven die vallen onder het gevoegd gezag van de gemeente voor de jaren 2022-2024.¹⁴⁹

Tabel 14: uitgevoerde toezichtsactiviteiten (energietoezicht) namens gemeente Midden-Drenthe

	2022	2023	2024 ¹⁵⁰	Nog niet afgerond	Totaal
Advies energie	-	-	2	1	3
Documentopslag	-	3	-	-	3
Gevelcontrole	-	-	-	-	
Handhavingsbesluit	-	-	-	-	
Hercontrole	1	2	10	13	26
Hercontrole juridisch	-	1	1	-	2
Informereren en aanleveren gegevens en bescheiden	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	-	1	1	-	2
Project	-	-	-	-	-
Toezicht Energie	-	26	23	7	56
Toezicht gepland	5	2	1	-	8
Toezicht ongepland	-	1	-	-	1

Tabel 16 toont gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en de daarmee verbonden besparing. Gedurende de periode 2022-2024 constateerde de OD Drenthe 157 overtredingen

¹⁴⁶ Gebaseerd op Excl-document 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

¹⁴⁷ Tot 16 december 2024.

¹⁴⁸ Gebaseerd op de jaarverslagen VTH 2019, 2020 en 2021 van de gemeente Midden-Drenthe.

¹⁴⁹ Omgevingsdienst Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). Omgevingsdienst Drenthe.

¹⁵⁰ Tot 16 december 2024.

waarvan 133 leidden tot een jaarlijkse besparing in energieverbruik, mits de gecontroleerde bedrijven de overtredingen wegwerk(t)en.¹⁵¹

Tabel 15: gegevens over overtredingen en energiebesparing (bron: OD Drenthe)

	Periode 2022-2024 ¹⁵²
Aantal geconstateerde overtredingen	157 (133)
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m ³ /jaar)	26.046
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	132.456
Minimale gerealiseerde CO ₂ -reductie (ton/jaar)	126

5.3.3 Effecten

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, heeft de OD Drenthe indicatief zicht op de gerealiseerde energiebesparing en daarmee gepaard gaande CO₂-reductie. Tabel 17 zet die cijfers voor de periode 2022 tot en met 16 december 2024 op een rij. Dit betreft een minimum jaarlijkse besparing/reductie, onder de voorwaarde dat alle geconstateerde overtredingen door het gecontroleerde bedrijf worden weggewerkt (zie kader IX).¹⁵³ De omgevingsdienst heeft daarmee geen volledig zicht op de daadwerkelijke energiebesparing bij energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen.

Tabel 16: inschatting totale energiebesparing en CO₂-reductie

	OD Drenthe totale werkgebied	Bevoegd gezag: provincie	Bevoegd gezag Aa en Hunze	Bevoegd gezag Emmen	Bevoegd gezag Midden- Drenthe
Minimale gerealiseerde gasbesparing (m ³ /jaar)	1.422.127	-	89.008	226.193	26.046
Minimale gerealiseerde elektriciteitsbesparing (kWh/jaar)	1.980.984	-	74.948	397.898	132.456
Minimale gerealiseerde CO ₂ -reductie (ton/jaar)	4.091	-	230	695	126

Er zijn geen afspraken tussen omgevingsdienst en provincie over monitoring en verantwoording in het kader van de energiebesparings- en informatieplicht. Dit betekent niet dat de OD Drenthe geen verantwoording aflegt. Verantwoording vindt plaats op het thema energie, maar niet specifiek op het gebied van de energiebesparings- en informatieplicht.¹⁵⁴

¹⁵¹ Gebaseerd op Exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

¹⁵² Tot 16 december 2024.

¹⁵³ Gebaseerd op de factsheets van het DoeMee-onderzoek van de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe, exceldocument 'Overtredingen (peildatum 16-12-2024)', e-mail van een medewerker van de Omgevingsdienst Drenthe d.d. 16 december 2024 en een gesprek met medewerkers van de Omgevingsdienst Drenthe, d.d. 10 december 2024.

¹⁵⁴ Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet provincie Drenthe. Ecorys.

5.4

Samenvattende bevindingen

- De OD Drenthe voert specifieke energiecontroles uit op basis van de informatieplicht met daaraan gekoppeld de EML. De OD Drenthe maakt een prioritering van zijn werkzaamheden op het gebied van het energietoezicht.
- De OD Drenthe maakt in de begrotingen en jaarstukken geen apart onderscheid in energietoezicht. Het is daardoor niet inzichtelijk hoeveel middelen de OD Drenthe van zijn deelnemers ontvangt voor sec het energietoezicht.
- Naast deelnemersbijdragen maakte het Rijk vanaf 2020 ook middelen beschikbaar om het energietoezicht van een impuls te voorzien.
- In het kader van het energietoezicht houdt de OD Drenthe bij hoeveel bedrijven hij controleert en in hoeverre gecontroleerde bedrijven overtredingen begaan. Is daar sprake van, dan schaal de OD Drenthe die in overeenkomstig de LHSO.
- De OD Drenthe heeft zicht op de minimaal gerealiseerde energiebesparing , aangenomen dat het gecontroleerde bedrijf alle opgelegde energiebesparende maatregelen doorvoert.

6. Energiebesparende maatregelen door bedrijven en instellingen

6.1 Inleiding

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

We hebben de resultaten van de enquête op het niveau van het gehele werkgebied van de OD Drenthe geanalyseerd. Aanvankelijk was het de bedoeling dat we een uitsplitsing naar gemeente (Aa en Hunze, Emmen en Midden-Drenthe) en provincie zouden maken. Het aantal respondenten was daarvoor helaas te klein (zie ook paragraaf 1.4).

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?

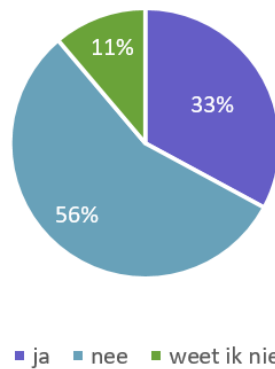
6.2 Enquêteresultaten

In totaal vulden 157 Drentse bedrijven en instellingen de enquête in. Dit is een respons van 17,5 procent. Op basis van dat percentage kunnen we maar beperkt duidelijke conclusies trekken. Wel geeft de enquête een indicatief beeld over enkele belangrijke zaken. Bijlage 5 toont de gestelde enquêtevragen.

Van de 157 respondenten gaven 152 aan dat zij tussen 2017 en 2024 minimaal één energiebesparende maatregel hadden getroffen.

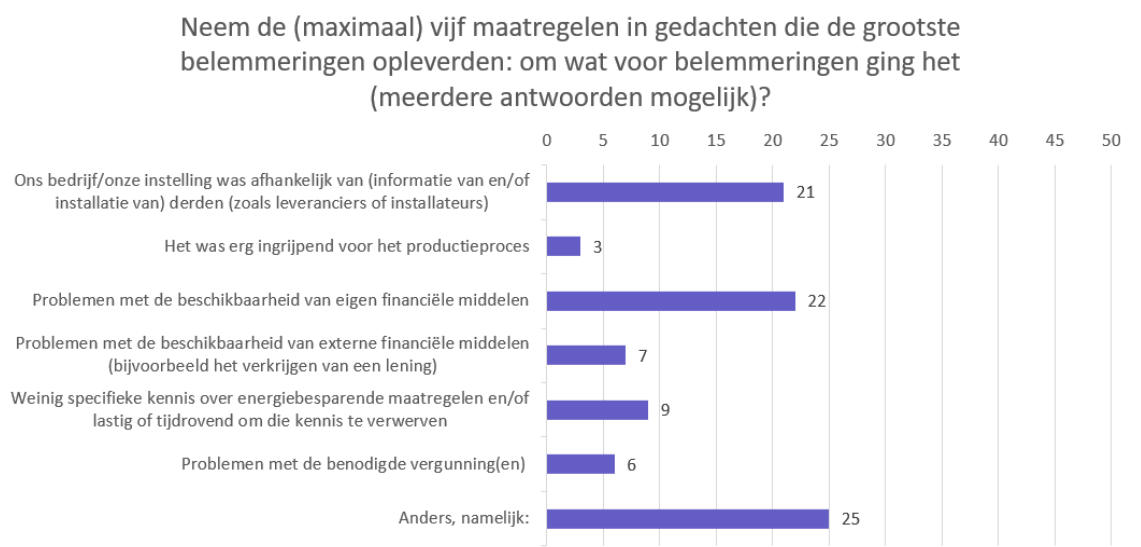
6.2.1 Drempels bij het treffen van energiebesparende maatregelen

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



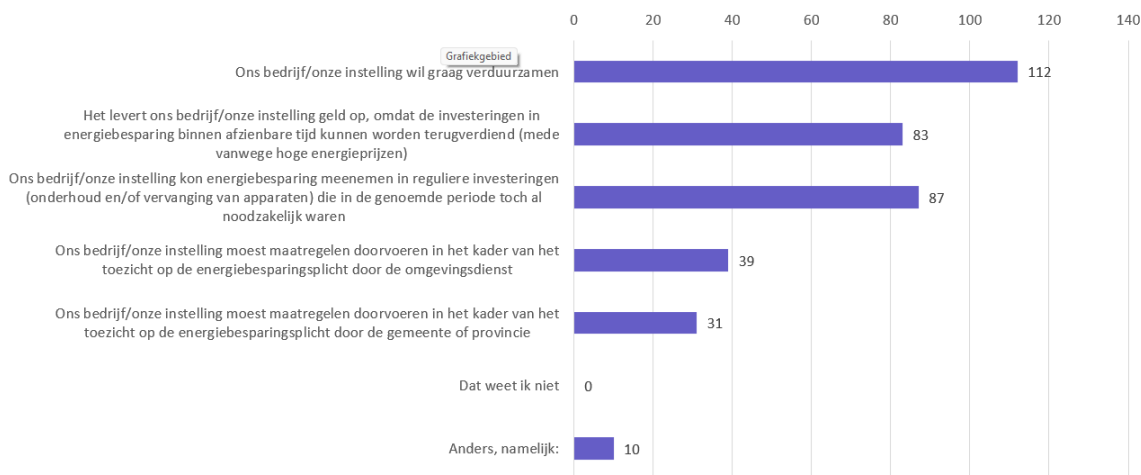
Figuur 4: belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=152)

Van de hierboven genoemde 152 bedrijven en instellingen, ervoer iets meer dan de helft geen belemmeringen bij het nemen van één of meerdere energiebesparende maatregelen (zie figuur 4). Een derde ervoer daarentegen wel belemmeringen. Als we kijken naar wat voor belemmeringen dit waren, viel op dat bedrijven en instellingen tegen de afhankelijkheid van bijvoorbeeld leveranciers en installateurs aanliepen en moeite hadden om de eigen financiering van energiebesparende maatregelen rond te krijgen. Bij de categorie 'anders' noemden respondenten relatief vaak netcongestie als belemmering (13 van de 25, n=50; zie figuur 5).



Figuur 5: wat voor belemmeringen bij treffen energiebesparende maatregelen (n=50)

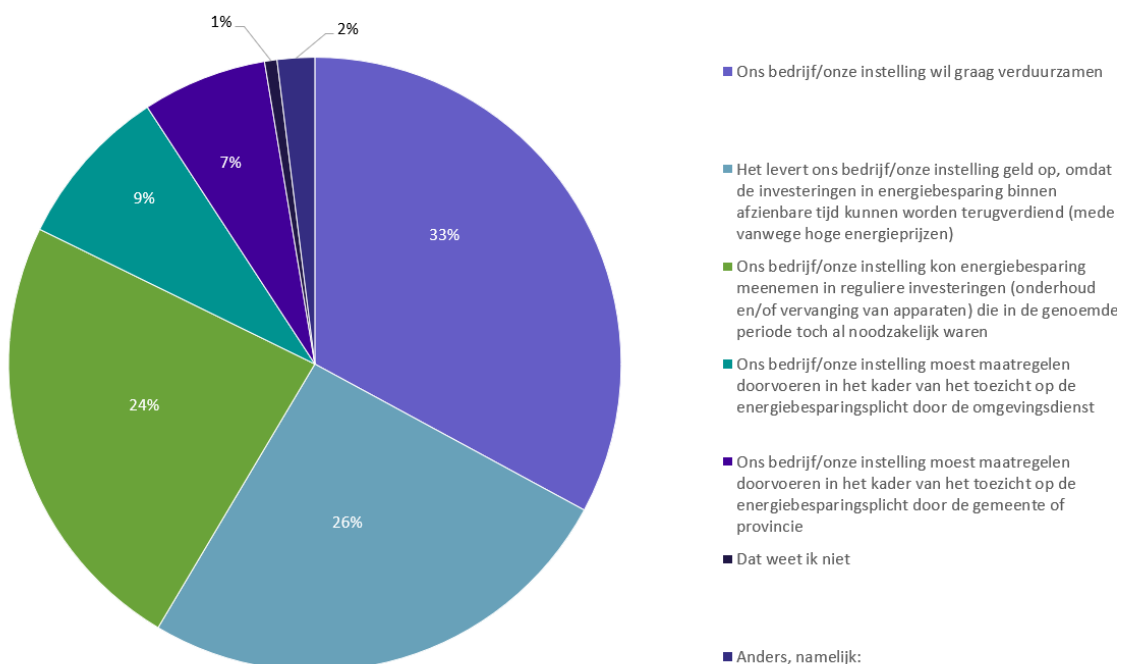
Neem alle energiebesparende maatregelen in gedachten die u in de periode 2017 tot nu nam: waarom voerde uw bedrijf/instelling deze maatregel(en) door? (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 6: redenen om energiebesparende maatregelen te treffen (n=152)

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 6). Dit waren ook de doorslaggevende redenen voor de meeste bedrijven (figuur 7).

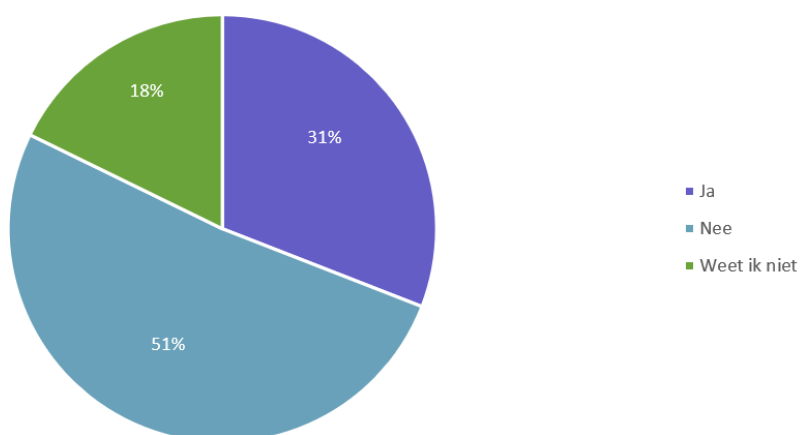
Van de bovengenoemde redenen, welke was daarvan de belangrijkste voor uw bedrijf/instelling (de meest doorslaggevende)? (één antwoord mogelijk)



Figuur 7: doorslaggevende redenen voor treffen energiebesparende maatregelen (n=152)

70 respondenten noemden het energietoezicht van de omgevingsdienst of gemeente/provincie/rijk als één van de redenen (figuur 6). Gevraagd naar de belangrijkste reden, kwam dat in 23 van de gevallen (15 procent) terug (figuur 7).

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 8: niet kunnen treffen energiebesparende maatregelen (n=152)

De meeste bedrijven en instellingen konden alle geplande energiebesparende maatregelen doorvoeren. Ongeveer een derde heeft dat niet kunnen doen (47 bedrijven/instellingen; figuur 8). Zij kregen de financiering niet goed rond of vonden de terugverdientijd van de maatregel(en) te lang (figuur 9). Onder de categorie 'anders' werd netcongestie als belangrijkste reden genoemd (5 van de 16).

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

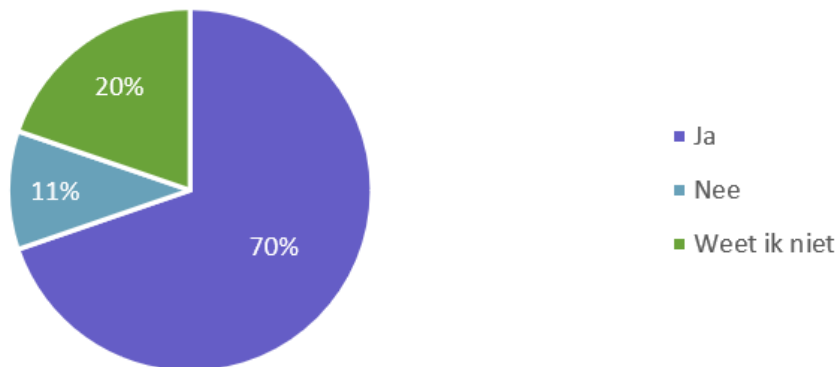


Figuur 9: belemmering om die energiebesparende maatregelen door te voeren (n=47)

6.2.2 Effect van de energiebesparende maatregelen

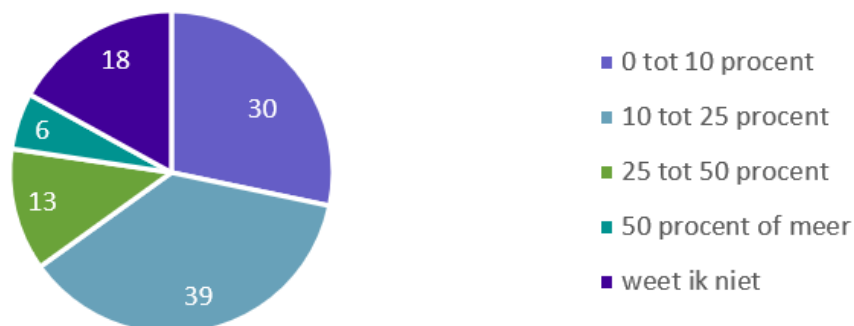
We vroegen de respondenten ook in hoeverre zij dachten dat de maatregelen leidden tot energiebesparing. Een grote meerderheid gaf aan dat het energieverbruik afnam (figuur 10). Het ging in de meeste gevallen naar schatting om 10 tot 25 procent energiebesparing, soms om 25 tot 50 procent en in sommige gevallen om schattingen van meer dan 50 procent (figuur 11).

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



Figuur 10: energiebesparende maatregelen en afname energieverbruik (n=152)

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



Figuur 11: energiebesparing in procenten (n=106)

Het aantal bedrijven en instellingen dat aangaf geen afname in het energieverbruik te zien, is te klein om een eenduidig beeld te schetsen (n=16). 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. Ruim de helft 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) en gebrek aan eigen middelen. Ook netcongestie werd genoemd als drempel.
- Drijfveren om energiebesparende maatregelen toe te passen zijn verduurzaming, geldbesparing en het mee kunnen nemen van energiebesparing bij regulier onderhoud. Soms noemden respondenten het energietoezicht door gemeente/provincie/omgevingsdienst als belangrijkste drijfveer (23 van de 152).
- Ongeveer een derde van de bedrijven en instellingen heeft wel eens moeten afzien van één of meerdere maatregelen die zij eigenlijk wel wilden doorvoeren. Hier werden geldgebrek en een te lange terugverdientijd genoemd als oorzaken.
- Van de respondenten die aangaven energiebesparende maatregelen te hebben getroffen schatten de meesten in daarmee 10 tot 25 procent energiebesparing te hebben gerealiseerd.

7. Vergelijking DoeMee- en aanvullend onderzoek

7.1 Inleiding

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

Eerst volgt een korte beschrijving van de resultaten van het DoeMee-onderzoek. Daarna komt een vergelijking aan bod.¹⁵⁵

7.2 Resultaten DoeMee-onderzoek¹⁵⁶

Het DoeMee-onderzoek besloeg de volgende onderwerpen:

Inzicht bij gemeenten en provincies in:

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

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ 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.

Inzicht bij omgevingsdiensten in:

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

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht, in het bijzonder:

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

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

Oprichtverlening 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 100.000.¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁷ 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.

Tabel 17: 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

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 18: resultaten eigen onderzoek over opdrachtverlening

	Opdracht EBP aan OD	Eigen energietoezicht	Budget EBP in begroting	Sturing op taken OD
Aa en Hunze	Onbekend*	Nee	Onbekend	Nee
Emmen	Nee	Nee	Ja	Nee
Midden-Drenthe	Ja	Onbekend**	Ja	Ja
De Fryske Marren	Ja	Nee	Ja	Ja
Leeuwarden	Ja	Ja	Ja	Ja
Het Hogeland	Nee	Nee	Onbekend	Nee
Midden-Groningen	Ja	Nee	Ja	Ja
Westerkwartier	Ja	Nee	Ja	Ja
Drenthe	Nee	Nee	Nee	Ja
Fryslân	Ja	Nee	Ja	Ja
Groningen	Ja	Nee	Ja	Ja

NRK-onderzoek	Ja: 63% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 13% gemeenten Ja: 0/3 provincies	Ja: 75% gemeenten Ja: 2/3 provincies	Ja: 63% gemeenten Ja: Alle provincies
Landelijk	Ja: 70% gemeenten Ja: 10/12 provincies	26% gemeenten 2/10 provincies	77% gemeenten 10/12 provincies	80% gemeenten 11/12 provincies

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

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

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

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

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

Inzicht bij omgevingsdiensten

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

Verantwoording over het uitgevoerde energietoezicht

Tabel 19: Verantwoording en monitoring uitgevoerde energietoezicht

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

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

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

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

7.4 Samenvattende bevindingen

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

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken

- Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer. (2024) Energiebesparingsplicht 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Algemene Rekenkamer
- BRZO+ Noord-Nederland. (2017). Noordelijke Maat majeure risicobedrijven. Managementrapportage. BRZO+ Noord-Nederland
- 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
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Aa en Hunze. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Emmen. Ecorys
- Ecorys i.o.v. VvR. (2024). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. Factsheet Gemeente Midden-Drenthe. Ecorys
- Gemeente Aa en Hunze. (2024). Duurzaamheidsvisie “Samen voor een duurzaam Aa en Hunze!”. Gemeente Aa en Hunze.
- Gemeente Emmen en OD Drenthe, Mandaatbesluit milieutaken directeur RUD Drenthe, 29 december 2023.
- Gemeente Midden-Drenthe. (2019). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019. Gemeente Midden-Drenthe.
- Gemeente Midden-Drenthe. (2020). Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2021). Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2020. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2022). Uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving 2023. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2022). VTH-Beleidsplan 2023-2026. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2022). VTH-jaarverslag gemeente Midden-Drenthe. Gemeente Midden-Drenthe
- Gemeente Midden-Drenthe. (2024). Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2024. Gemeente Midden-Drenthe
- Jaarprogramma’s van 2019-2023 van de OD Drenthe.

- Jaarrapportage Brzo Noord 2019, 2020
- Jaarverslagen van 2020-2023 van de OD Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer, 2016, Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving
- Noordelijke Rekenkamer, 2023, Terugblikonderzoek: provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving
- OD Drenthe. (2018). Jaarprogramma VTH 2019. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2021). Jaarverslag en jaarrekening 2020. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2022). Jaarverslag en jaarrekening 2021. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2023). Begroting 2024. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2023). Jaarprogramma VTH 2024. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2023). Jaarverslag en jaarrekening 2022. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2024) Bijlage jaarverslag 2023 gemeente Aa & Hunze. OD Drenthe
- OD Drenthe. (2024). Jaarverslag en jaarrekening 2023. OD Drenthe
- OD Drenthe. (December 2024). Excelbestand Overtredingen (peildatum 16 december 2024). OD Drenthe
- OD Drenthe. (December 2024). Excelbestand Zaken (aantallen) (peildatum 16 december 2024). OD Drenthe
- 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 Drenthe en OD Drenthe. (2023). Mandaatbesluit (milieu)taken directeur RUD Drenthe. Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe en ODG. (2014). Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen-Provincie Drenthe. Provincie Drenthe en ODG
- Provincie Drenthe. (2020). Energietransitie-agenda 2020-2023. Provincie Drenthe
- U&H-strategie RUD Drenthe 2023-2027
- VvR. (2023). DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht. VvR
- Zuidelijke Rekenkamer. (2020). Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Zuidelijke Rekenkamer

Websites

- Brzo+: <https://brzoplus.nl/aanpak/inspectiepraktijk/>
- Seveso: <https://seveso.nl/wat-is-seveso-bedrijf/>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/>
- Informatiepunt Leefomgeving: <https://www.iplo.nl/>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Beleidsadviseur Milieu Provincie Drenthe

Coördinator, adviseur/toezichthouder energie Omgevingsdienst Drenthe

Informatieanalist Omgevingsdienst Drenthe

Projectleider Energietransitie Industrie Provincie Drenthe

Regisseur branche Energietoezicht Omgevingsdienst Drenthe

Toezichthouder Milieu & Energie Omgevingsdienst Drenthe

Bijlage 2:

Onderzoeksfases

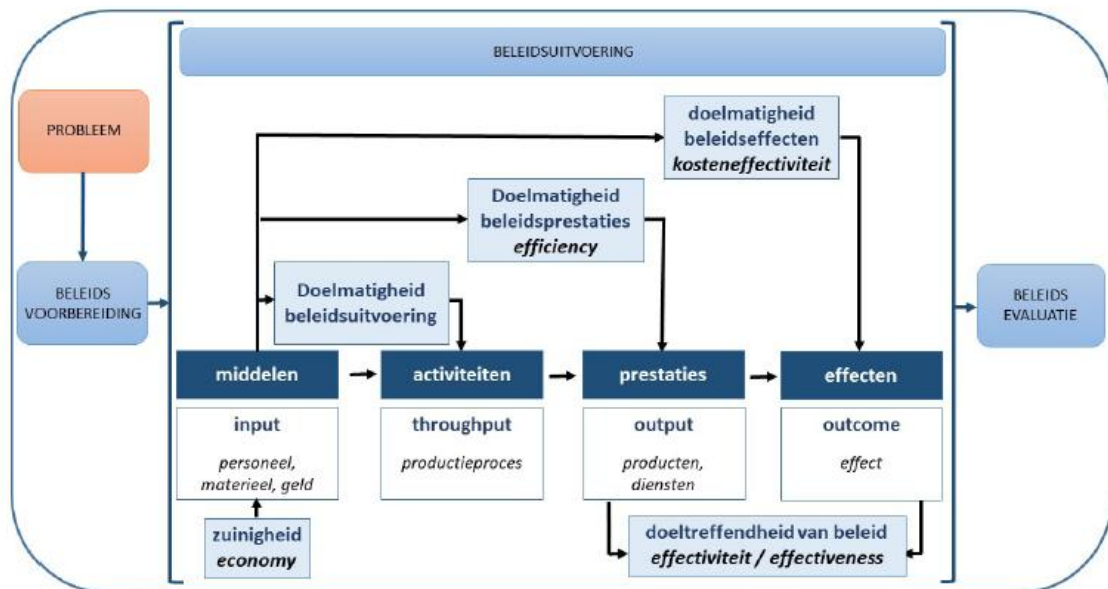
Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden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

S

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

Bijlage 3: Beoordelingskader

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



Figuur 12: schematische weergave beoordelingskader beleidsuitvoering (bron: Algemene Rekenkamer 2023)

Kader X: beoordelingskader VTH-beleid

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

- Middelen: “Bij middelen gaat het om alle inzet die nodig is geweest om de effecten dan wel prestaties te realiseren: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-) financiële beleidsinstrumenten, zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma’s.”¹⁵⁸
- 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.¹⁵⁹
- Prestaties: hiermee bedoelen we de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.¹⁶⁰ In de context van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht kan het dan bijvoorbeeld gaan om het aantal uitgevoerde controles of het aantal energiebesparende maatregelen dat bedrijven doorvoerden. Soms worden er van tevoren afspraken gemaakt over de te bereiken prestaties in bijvoorbeeld jaarplannen.
- Effecten: effecten zijn de gevolgen van het overheidsbeleid die merkbaar zijn in de maatschappij.¹⁶¹ 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.”¹⁶² 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.

¹⁵⁸ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 33.

¹⁵⁹ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, pp. 33-34.

¹⁶⁰ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 34.

¹⁶¹ Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.

¹⁶² Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer, p. 35.

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst

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

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

verplichting is sinds 1993 van kracht. Formeel heet de energiebesparingsplicht met het ingaan van de Omgevingswet 'De plicht voor de verduurzaming van het energiegebruik'.

- 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 energiegebruik 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 behelste tot 1 januari 2024 de voorwaarden voor een omgevingsvergunning. Vanaf 1 januari 2024 is de Wabo opgegaan in de Omgevingswet.
- Wabo-controle: Tijdens een Wabo-controle, kijkt de inspecteur of het bedrijf voldoet aan vigerende milieuvoorschriften, bijvoorbeeld de vergunningen die zijn verleend in kader van de Wabo of emissievereisten zoals verankerd in de Wet milieubeheer. De Wabo-controle heeft meer betrekking op de impact van een bedrijf op zijn omgeving dan de veiligheid bij het bedrijf zelf. Brzo-inrichtingen krijgen zowel een Wabo-controle als een Brzo-inspectie, RIE-4-inrichtingen alleen een Wabo-controle. Onderdeel van de Wabo-controle is de energiebesparingsplicht.

Bijlage 5: Enquêtevragen

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

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

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

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

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

Sieger Veenstra

s.veenstra@noordelijkerekenkamer.nl

Telefoon 06 – 8263 4703

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

onderzoek@dimensus.nl

0800 – 020 20 55

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

Onderdeel 1: nemen van energiebesparende maatregelen

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

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

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

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

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

Ruimte voor aanvullende toelichting:

5. (aangekruiste belemmeringen terug laten komen) Kunt u aangeven bij welke maatregelen u met deze belemmeringen te maken had? (open vraag met meerdere tekstvakken (één maatregel per tekstvak))
6. Neem alle energiebesparende maatregelen in gedachten die u in de periode 2017 tot nu nam: waarom voerde uw bedrijf/instelling deze maatregel(en) door? (meerdere antwoorden mogelijk)
- A. Ons bedrijf/onze instelling wil graag verduurzamen.
 - B. Het levert ons bedrijf/onze instelling geld op, omdat de investeringen in energiebesparing binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend (mede vanwege hoge energieprijzen).
 - C. Ons bedrijf/onze instelling kon energiebesparing meenemen in reguliere investeringen (onderhoud en/of vervanging van apparaten) die in de genoemde periode toch al noodzakelijk waren.
 - D. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst.
 - E. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de gemeente of provincie.
 - F. Dat weet ik niet.
 - G. Anders, namelijk:
7. Van de bovengenoemde redenen, welke was daarvan de belangrijkste voor uw bedrijf/instelling (de meest doorslaggevende)? (één antwoord mogelijk)
- A. Ons bedrijf/onze instelling wil graag verduurzamen.
 - B. Het levert ons bedrijf/onze instelling geld op, omdat de investeringen in energiebesparing binnen afzienbare tijd kunnen worden terugverdiend (mede vanwege hoge energieprijzen).
 - C. Ons bedrijf/onze instelling kon energiebesparing meenemen in reguliere investeringen (onderhoud en/of vervanging van apparaten) die in de genoemde periode toch al noodzakelijk waren.
 - D. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst.
 - E. Ons bedrijf/onze instelling moest maatregelen doorvoeren in het kader van het toezicht op de energiebesparingsplicht door de gemeente of provincie.
 - F. Dat weet ik niet.
 - G. Anders, namelijk:
8. Heeft uw bedrijf/instelling in de afgelopen vijf jaar moeten afzien van het doorvoeren van minimaal één energiebesparende maatregel als gevolg van ervaren belemmeringen, terwijl u die maatregel(en) het liefst wel wilde doorvoeren?
- A. Ja
 - B. Nee (door naar vraag 11)
 - C. Dat weet ik niet (door naar 11)
9. Om hoeveel energiebesparende maatregelen ging het (ongeveer)?

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

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

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

Ruimte voor aanvullende toelichting:

Onderdeel 2: energieverbruik

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

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

Ruimte voor aanvullende toelichting:

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

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

Ruimte voor aanvullende toelichting:

Tot slot willen we u enkele achtergrondvragen stellen:

13. In welke branche is uw bedrijf/instelling actief?¹⁶³

- F. Dienstensector
- G. Industriële sector

14. Dienstensector

- H. autoschade plus mobiliteit;
- I. bedrijfshallen;
- J. datacentra;
- K. detailhandel;
- L. gezondheid;
- M. hotels en restaurants;
- N. kantoren;
- O. onderwijsinstellingen;
- P. sport en recreatie;
- Q. voedings- en genotmiddelenindustrie;

Industriële sector

- R. basismetalenindustrie;
- S. chemische en farmaceutische industrie;
- T. papier- en grafische industrie;
- U. metaalproducten-, machine- en transportmiddelenindustrie;
- V. bouwmaterialenindustrie;
- W. textiel-, kleding- en lederindustrie;
- X. overige industrie en reparatie;
- Y. bouwnijverheid en overig (excl. mobiele werktuigen);
- Z. waterbedrijven en afvalbeheer;
- AA. raffinaderijen;
- BB. cokesfabrieken;
- CC. 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)

¹⁶³ 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 Drenthe

Op 30 januari 2025 ontvingen wij uw aanbiedingsbrief en het eindrapport 'Onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht' met het verzoek om bestuurlijk inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of de aanbevelingen worden overgenomen.

Wij danken u voor uw inzet voor dit rapport en het onderzoek.

U hebt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht.

De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

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?

Wij hebben uw rapport met veel interesse gelezen. Wij hebben onze reactie gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen uit uw eindrapport:

Conclusies

In uw conclusies stelt u dat energietoezicht in de praktijk leunt op tijdelijke middelen van het Rijk. Voor de bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie noemt u ook dat veel majeure risicobedrijven tot juli 2023 nog niet energiebesparingsplichtig waren. Wij herkennen ons in deze conclusie: de extra toezichttaak voor de provincie gaat niet gepaard met extra structureel budget, wat maakt dat de invulling deels met incidentele middelen georganiseerd wordt en deels uitblijft.

Naast een budgetprobleem speelt voor Omgevingsdiensten Drenthe (OD Drenthe) en Groningen (ODG) dat het lastig is voldoende medewerkers met de juiste kennis en kunde te vinden en te behouden. Dit sluit aan bij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, waarin aangegeven wordt dat ontoereikend budget en een tekort aan personeel oorzaken zijn van de achterblijvende controlefrequentie.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: GS en B&W, 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. ODG: ga met de drie Noordelijke provincies in gesprek over bekostiging van structureel energietoezicht bij majeure risicobedrijven.

Wij onderschrijven deze aanbeveling en nemen deze deels over. Wij willen energietoezicht graag hoge prioriteit geven, maar zien structurele bekostiging en voldoende personele capaciteit hiervoor als een essentiële randvoorwaarde. Dit sluit aan bij uw stelling dat wij voor structurele financiering een beroep mogen doen op het Rijk; het is immers rijksbeleid. Wij sluiten daarin ook aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer aan het Rijk, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om te overleggen wat een gewenst en realistisch niveau van energietoezicht is en op welke manier hiervoor mensen en middelen ter beschikking worden gesteld. De provincie kan vervolgens binnen deze kaders de prioritering bepalen in samenspraak met de Drentse gemeenten, OD Drenthe en ODG.

Aanbeveling 2: GS en B&W, zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

Wij onderschrijven uw aanbeveling en nemen deze over. Met de ontwikkeling en implementatie van het dashboard door de OD Drenthe in 2024 voor haar deelnemers krijgen deelnemers steeds beter zicht in de uitvoering van taken die zijn belegd bij de Omgevingsdienst, waaronder energietoezicht.

In structurele overleggen tussen de provincie en OD Drenthe wordt de uitvoering van energietoezicht met behulp van het dashboard actief besproken. Met de ODG gaan wij bespreken hoe zij dit in gaan vullen. Dit resulteert in meer inzicht. Daarnaast kunnen wij zo meer sturen op verantwoording vanuit de Omgevingsdiensten. In hun verslagen over inzet en resultaten worden behaalde effecten ten aanzien van energie meer inzichtelijk.

Daarnaast werken wij momenteel met de Drentse gemeenten en OD Drenthe aan een nadere uitwerking en verfijning van de Uitvoerings- en handhavingsstrategie Drenthe waar energie nadrukkelijker in is meegenomen. De komende periode werken wij aan de voorbereiding van het besluitvormingsproces hiervoor.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Aa en Hunze

Hieronder volgen de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de Rekenkamer Aa en Hunze. De bestuurlijke reactie van het college van B&W van Aa en Hunze is hierop gebaseerd.

Conclusies

De onderzoeken constateren een gebrek aan duidelijkheid over de rollen en taken van de gemeente Aa en Hunze, de provincie en de OD Drenthe met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht. Dit gebrek aan duidelijkheid kan leiden tot vermindering van de effectiviteit.

Een formele opdracht voor de OD Drenthe met betrekking tot de plichten ontbreekt. Ook is de wijze waarop het budget voor deze opdracht wordt bepaald onduidelijk.

De gemeente Aa en Hunze stuurt niet actief op de uitvoering van de plichten door de OD Drenthe. De OD Drenthe beperkt zich tot het informeren van bedrijven over de plichten.

Er zijn geen concrete afspraken gemaakt tussen de gemeente en de OD Drenthe over de verantwoording van de plichten. Het ontbreken van kritieke prestatie indicatoren (KPI's) maakt het lastig om de voortgang en de resultaten van het toezicht te meten.

Hoewel de OD Drenthe inzicht heeft in het aantal bedrijven dat onder de plichten valt, is er slechts beperkt zicht op de daadwerkelijke naleving. In de periode 2022 t/m 2024 zijn er 117 overtredingen geconstateerd.

De OD Drenthe schat dat het nog 5 tot 10 jaar zal duren om alle bedrijven in Aa en Hunze te controleren op de naleving van de plichten.

De gemeenteraad van Aa en Hunze heeft geen vragen gesteld over de uitvoering van de plichten. Uit vergelijking met andere gemeenten blijkt dat Aa en Hunze op een aantal punten achterblijft, met name op het gebied van duidelijkheid over rollen en taken, opdrachtformulering en verantwoording.

Majeure risicobedrijven worden jaarlijks danwel minimeel één keer per drie jaar gecontroleerd. De energietoezichtstaken bij majeure risicobedrijven zijn bij de Omgevingsdienst Groningen belegd. In de periode 2022 t/m 2024 heeft het ODG nauwelijks energietoezicht uitgevoerd bij majeure risicobedrijven.

Vanuit de enquête geven bijna alle bedrijven aan energiebesparende maatregelen te hebben getroffen. De helft ondervond geen belemmeringen. Een derde gaf aan wel belemmeringen te hebben ervaren. Daarnaast gaf een derde van de bedrijven aan wel eens af te hebben gezien van energiebesparende maatregelen.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies die uit beide onderzoeken komen doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Formaliseer de Opdracht aan de RUD: Gemeenteraad, verzoek het college om een formele opdracht te formuleren voor de OD Drenthe met duidelijke doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en een helder budget. Geef energietoezicht hiermee een hogere en blijvende prioriteit. Vraag het college om deze opdracht binnen een halfjaar te formuleren en deze te delen met de raad.

Analyseer de ervaren drempels bij bedrijven: Gemeenteraad, verzoek het college om te analyseren welke drempels ervaren bij het implementeren van energiebesparende maatregelen. Ontwikkel vervolgens gericht beleid om deze drempels weg te kunnen nemen.

Implementeer Monitoring en Verantwoording: Gemeenteraad, verzoek het college om met de OD Drenthe concrete afspraken te maken over de monitoring en verantwoording van de energiebesparings- en informatieplicht. Kritieke prestatie indicatoren kunnen gedefinieerd worden om de prestaties te meten. Laat het college periodiek rapporteren aan de raad over de voortgang en de resultaten van het toezicht.

Verbeter Inzicht in Naleving: Gemeenteraad, verzoek het college om samen met de OD Drenthe te werken aan het verbeteren van het inzicht in de naleving van de informatieplicht.

Activeer de Gemeenteraad: Verzoek het college om u als raad actief te informeren over de formulering van doelen, de controle op het behalen daarvan, en de evaluatie van de voortgang. Het college kan de raad informeren over in hoeverre de opdracht is uitgevoerd, wat de kosten zijn geweest voor de uitvoering en hoe deze zijn besteed en welke resultaten zijn behaald.

De transitie naar een duurzame energievoorziening vraagt om een actieve en betrokken rol van alle partijen, inclusief gemeenten. Door de aanbevelingen in dit rapport te implementeren, kan de gemeente Aa en Hunze de effectiviteit van het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht vergroten en zo een belangrijke bijdrage leveren aan de verduurzaming van de bedrijfssector.

Bestuurlijke reactie Aa en Hunze

Geachte leden van de Rekenkamer Aa en Hunze,

U heeft onderzoek gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot de energiebesparings- en informatieplicht in de gemeente Aa en Hunze. U baseert uw onderzoek op bevindingen op basis van het DoeMee-onderzoek 2024 van de Vereniging van Rekenkamers en het aanvullende onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht van de Noordelijke Rekenkamer.

In uw concept-rapport versie 22 maart 2025 geeft u uw bevindingen weer en doet u een aantal aanbevelingen. U heeft ons gevraagd om een bestuurlijke reactie op uw rapport. Met deze brief geven we graag gehoor aan uw verzoek. We geven allereerst een reactie op hoofdlijnen op een aantal door u getrokken conclusies en bevindingen. Daarna gaan we in op uw aanbevelingen.

Onze reactie op hoofdlijnen

Allereerst hebben we een opmerking bij het rapport. U schrijft in het rapport In het concept onderzoeksrapport dat de uitvoering is gedelegeerd aan de Omgevingsdienst Drenthe. Er is echter sprake van mandatering. Dat betekent dat de Omgevingsdienst Drenthe in naam van het bevoegd gezag mag handelen, maar dat de bevoegdheid zelf (en daarmee de verantwoordelijkheid) blijft bij degene die het mandaat heeft verleend.

Onderwerp	Bestuurlijke reactie
Beleid energietoezicht in algemeen beleid en in vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) – beleid	Duurzaamheid is een speerpunt binnen de gemeente Aa en Hunze. Wij erkennen de nut en noodzaak van het verduurzamen. Richting een klimaat neutrale samenleving in 2050 werken we hard om inwoners, ondernemers en organisaties in Aa en Hunze te ondersteunen bij het verduurzamen. Daarbij hoort ook de (wettelijke) taak om toezicht te houden op organisaties die onder de milieuwetgeving vallen. De Omgevingsdienst Drenthe voert deze taak voor ons uit. Deze taak bestond al ruim 30 jaar en maakte daarmee onderdeel uit van het reguliere toezicht. Relatief recent is daar de verplichting voor ondernemers bijgekomen om actief informatie over energiebesparing te delen. Wanneer we meer kunnen besparen levert dit alleen maar voordelen op. Het draagt bij aan afname van de netcongestie, is beter voor het 'milieu' in algemene zin en het heeft een financieel voordeel.
Gebrek aan duidelijkheid over rollen en taken met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht en een afwijking van de benchmark ten opzichte van andere gemeenten.	U schrijft dat het voor de contactpersoon bij onze gemeente onbekend is of de rollen en taken van de gemeente, provincies en omgevingsdienst met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht helder zijn. Voor veel mensen (ook binnen onze organisatie) gaat het om een complexe situatie waarin het soms moeilijk is het overzicht te houden. Bestuurlijk is dit echter wel duidelijk. Het toezicht op de energiebesparing is een basistaak van de Omgevingsdienst Drenthe. Wij geven als gemeente Aa en Hunze opdracht aan de Omgevingsdienst, via onder andere de uitvoerings- en handhavingsstrategie en de jaarprogramma's. Deze verwerken wij in de begroting (en andere P&C-documenten). Zij en wij leggen daarover verantwoording af in de jaarverslagen. Dat geldt ook voor het energietoezicht. Toezicht op label C bij kantoorgebouwen is

	geen basistaak. Ook voor dit toezicht (mogelijk vanaf 1 januari 2023) hebben we vorig jaar de Omgevingsdienst gevraagd dit voor ons als extra opdracht uit te voeren.
Een formele opdracht voor de OD Drenthe met betrekking tot de plichten ontbreekt. Ook is de wijze waarop het budget voor deze opdracht wordt bepaald onduidelijk.	Jaarlijks stelt de Omgevingsdienst een concept-jaarprogramma op die de gemeente kan goedkeuren en die vervolgens wordt verwerkt in zowel de begroting van de Omgevingsdienst als in onze financiële jaarstukken. De Omgevingsdienst voert voor ons het milieutakenpakket in de volle breedte uit. Daar is energie een onderdeel van. In de jaarverslagen legt de Omgevingsdienst hierover verantwoording af. Ter informatie hebben we het jaarverslag over 2024 van de Omgevingsdienst met betrekking tot Aa en Hunze bijgevoegd.
Uit vergelijking met andere gemeenten blijkt dat Aa en Hunze op een aantal punten achterblijft, met name op het gebied van duidelijkheid over rollen en taken, opdrachtformulering en verantwoording.	<p>We realiseren ons dat de ambtelijke beantwoording van de gestelde vragen helaas niet voldoende uitgebreid en compleet is geweest, waardoor u bij het opstellen van het concept rapport geen volledig beeld heeft gehad. Onze excuses daarvoor.</p> <p>Helaas is de moeilijk in te vullen vacature voor beleidsmedewerker Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving hier mede debet aan. Dit is volgens ons ook de reden waarom onze gemeente nu onterecht afwijkt van de benchmarks.</p>
De gemeente Aa en Hunze stuurt niet actief op de uitvoering van de plichten door de OD Drenthe.	We zijn het ermee eens dat we scherper kunnen sturen op de inzet van de Omgevingsdienst ten aanzien van energiebesparing- en informatieplicht. Inmiddels ligt er een concept Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2026-2029 waarin 'Energie' nadrukkelijk aan bod komt. Deze strategie is een mooie basis om hier in de komende tijd scherpte in aan te brengen. Zoals eerder aangegeven hebben we ten aanzien van toezicht op label C bij kantoorgebouwen wel een nadere opdracht gegeven.
Er zijn geen concrete afspraken gemaakt tussen de gemeente en de OD Drenthe over de verantwoording van de plichten. Het ontbreken van kritieke prestatie indicatoren (KPI's) maakt het lastig om de voortgang en de resultaten van het toezicht te meten.	Jaarlijks legt de Omgevingsdienst met een jaarverslag verantwoording af over de behaalde resultaten en de inzet in onze gemeente. Graag verwijzen we hiervoor opnieuw naar het jaarverslag 2024. Dit doen zij op basis van het vastgestelde jaarprogramma van de Omgevingsdienst, waarin ook toezicht op energiebesparing- en informatieplicht zijn meegenomen. Er is daarmee dus wel degelijk inzicht in de behaalde resultaten. Dit verslag wordt ook jaarlijks gedeeld met de gemeenteraad. Uiteraard is hierin altijd ruimte voor verbetering en aanscherping.
Majeure risicobedrijven worden jaarlijks dan wel minimeel één keer per drie jaar gecontroleerd.	Wellicht ten overvloede, maar in onze gemeente bevinden zich geen majeure risicobedrijven.

Onze bestuurlijke reactie op uw aanbevelingen

Op basis van uw onderzoek doet u vijf aanbevelingen waarmee wij de effectiviteit van het toezicht op energiebesparings- en informatieplicht zouden kunnen vergroten om daarmee een belangrijke bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de bedrijfssector. Per aanbeveling geven wij nog graag een reactie.

Aanbeveling 1: formaliseer de opdracht aan de Omgevingsdienst

Er is ook nu sprake van een opdracht aan de Omgevingsdienst zoals eerder aangegeven. Deze kan scherper worden geformuleerd. Met de nieuwe Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2026-2029 ligt hiervoor straks een mooie basis zodat deze aanbeveling het best verwerkt kan worden in opmaat naar de programmering voor 2026.

Aanbeveling 2: Analyseer de ervaren drempels bij bedrijven

Wij kunnen ons in deze aanbeveling vinden en zullen deze vraag doorgeleiden naar de Omgevingsdienst. Het is voor ons lastig om nu toe te zeggen dat we op basis daarvan beleid gaan opstellen. Daarvoor is het noodzakelijk om eerst de analyse te maken en vervolgens om te bezien of er een gemeentelijke taak of rol is.

Aanbeveling 3: Implementeer Monitoring en verantwoording:

Zoals aangegeven is er ook nu sprake van een jaarprogramma en jaarverslag waarin ook toezicht op energiebesparing- en informatieplicht zijn meegenomen. Het jaarverslag wordt ook gedeeld met de gemeenteraad. Uiteraard is daarin ruimte voor aanscherping en kunnen eventueel aanvullende kritieke prestatie indicatoren worden opgenomen. Zoals aangegeven ligt hiervoor straks een mooie basis wanneer de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2026-2029 is vastgesteld. Het is voor ons ook logisch om dit zoveel mogelijk Drenthe-breed op te pakken omdat de Omgevingsdienst voor ons allemaal werkt.

Aanbeveling 4: Verbeter Inzicht in Naleving

Wat ons betreft hoort dit bij de vorige aanbeveling.

Aanbeveling 5: Activeer de gemeenteraad:

Wij zullen de gemeenteraad informeren over hoe we samen met de Omgevingsdienst tot aanscherping van de opdracht, doelen, monitoring en verantwoording komen. Dat doen we op de gebruikelijke wijze en zullen dit ook meenemen in onze P&C cyclus.

Wij hopen u met dit bestuurlijk wederhoor tot dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet,

Het college van de gemeente Aa en Hunze,

Loco-gemeentesecretaris

Burgemeester

Mw. M. Schulte

de heer A. W. Hiemstra

Bijlage 8: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Emmen

U verzocht ons om een bestuurlijke reactie op uw onderzoeksrapport en het onderzoeksrapport van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) naar de energiebesparingsplicht. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik.

Allereerst willen wij u danken voor de opgeleverde rapportages waarmee u de naleving van en het toezicht op de energiebesparingsplicht inzichtelijk maakt. Voor ons levert dit waardevolle informatie op.

Onderzoeksrapport NRK

In 2024 voerde de Vereniging van Rekenkamers een jaarlijkse DoeMee-onderzoek uit naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Onder andere uw rekenkamer tekende in op dit onderzoek. Dit onderzoek werd in opdracht door Ecorys uitgevoerd en richtte zich 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.

In aanvulling op dit landelijke DoeMee-onderzoek voerde de NRK een onderzoek uit samen met onder andere uw rekenkamer. De centrale vraag hierbij was: 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?

Samengevat is de hoofdconclusie van het onderzoek dat tot 2022 weinig prioriteit is gegeven aan energietoezicht, niet is na te gaan welk deel van de jaarlijkse bijdrage de Omgevingsdienst Drenthe (ODD) hieraan besteedde en de effectiviteit niet te bepalen is. Sinds 2022 willen de opdrachtgevers en de ODD energietoezicht nadruk geven maar komt dit niet goed uit de verf, wordt geleund op tijdelijke Rijksmiddelen, blijft structureel energietoezicht uit, is de hoeveelheid beschikbare middelen van de opdrachtgevers niet bekend maar is wel zicht op de minimaal gerealiseerde energiebesparing en vermeden CO₂-uitstoot per jaar.

Wij onderschrijven deze conclusie.

Ten aanzien van het plan van aanpak, dat op 20 december 2021 door het AB van de ODD is vastgesteld als bijlage bij het jaarprogramma 2022, ontbreekt het inzicht in wat er is gedaan, wat het heeft opgeleverd en of het bijstelling behoeft. Zonder dit inzicht, en het inzicht in het

besparingspotentieel is het formuleren van doelstellingen niet mogelijk en is niet vast te stellen of het toezicht doelmatig is. In het kader van het formuleren van doelstellingen voor de Uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie fase 2 is dit ook door ons bestuurlijk meegegeven. Afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht zijn pas te maken als er een realistisch doel is gesteld en de effectiviteit van toezicht voor het behalen van dit doel is vastgesteld. In zoverre sluit dit aan bij de eerste aanbeveling om energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit te geven, de mate van toezicht af te stemmen op de doelstellingen en afspraken te maken over de structurele bekostiging.

Interessant is dat uit de enquête die bedrijven en instellingen invulden, blijkt dat zij nagenoeg allemaal de afgelopen zeven jaren minimaal één energiebesparende maatregel doorvoerden. Iets meer dan helft trof deze maatregelen zonder belemmeringen, een derde gaf aan een drempel te ervaren in de zin van afhankelijkheid van leveranciers/installateurs en gebrek aan financiële middelen. Circa 15% namen energiebesparende maatregelen met als belangrijkste reden het uitgevoerde energietoezicht.

Naast het uitvoeren van energietoezicht zijn er dus andere factoren die zorgen dat bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen nemen en worden er drempels ervaren.

De tweede aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de effecten van het energietoezicht en in de remmende factoren ondersteunen wij dan ook. Zonder dit inzicht blijft, zoals ook in het rapport wordt aangegeven, onduidelijk of de middelen voor energietoezicht doelmatig worden ingezet.

Onderzoeksrapport Rekenkamer Emmen

Het rapport bevat 22-tal bevindingen gebaseerd op met name de factsheet die is opgesteld voor de gemeente Emmen op basis van een door de gemeente en ODD ingevulde vragenlijst. Inhoudelijk stellen wij één wijziging voor aangaande bevinding 19. RGT staat voor risico gericht toezicht en niet voor revitalisering generiek toezicht. Wel is het zo dat uren die ingezet zouden worden voor revitalisering van RGT ingezet zijn voor energietoezicht.

De conclusies van uw rekenkamer komen samengevat overeen met de conclusies uit het onderzoeksrapport van de NRK met dien verstande dat gesteld wordt dat de ODD zicht heeft op het besparingspotentieel. In aanvulling op de bevinding dat in geen van de beleids- of uitvoeringsstukken concreet iets opgenomen is over de energiebesparingsplicht merken wij het volgende op: In onze Energienota 2023-2026 is opgenomen dat energiebesparing bij huishoudens en bedrijven één van onze speerpunten in deze periode is. Om daar invulling aan te geven werken wij samen met het georganiseerde bedrijfsleven in Emmen, aan het opstellen van een Actieplan Energiebesparing Bedrijven en Instellingen. In dit actieplan komen acties, al dan niet om de door bedrijven ervaren drempels weg te nemen. Vooruitlopend hierop hebben we een energieadviseur voor bedrijven aangesteld.

De aanbevelingen van uw rekenkamer vormen een concretisering van de aanbevelingen van de NRK door het stellen van termijnen aan het opvolgen van de aanbevelingen. Tevens wordt een onderzoek naar de behaalde resultaten van de aanbevelingen voorgesteld. Over de gestelde termijnen van een half jaar plaatsen wij de kanttekening dat opvolging hiervan voor die periode

extra personele inzet zal vergen. Op dit moment zitten wij namelijk nog niet in de fase van het formuleren van eigen meetbare doelstellingen voor energietoezicht. Dit vormt een onderdeel van het komen tot een Actieplan Energiebesparing Bedrijven en Instellingen van de Energienota 2023-2026. Voor het formuleren van doelen en het bepalen van het besparingspotentieel door de ODD geldt daarbij dat wij hiervoor mede afhankelijk zijn van 12 andere deelnemers in deze gemeenschappelijke regeling.

Zoals aangegeven zien wij de noodzaak om in samenspraak met alle opdrachtgevers en de ODD de huidige wijze van het toezicht op de energiebesparingsplicht tegen het licht te houden en te bezien op doelmatigheid. De conclusies en aanbevelingen van zowel de NRK als uw rekenkamer bevestigen ons standpunt: Zonder check op het plan van aanpak dat door het AB van de ODD is vastgesteld en zonder inzicht in het effect van toezicht in relatie tot andere acties is doelmatigheid en effectiviteit van toezicht niet te bepalen.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen
de gemeentesecretaris

de burgemeester

M. Plantinga-Leenders

H.F. van Oosterhout

Bijlage 9: Bestuurlijke reactie Burgemeester & Wethouders van Midden-Drenthe

Op 3 februari ontvingen wij het eindrapport van de Noordelijke Rekenkamers over de Energiebesparingsplicht in Drenthe. Ter kennisname ontvingen we daarbij ook het eindrapport van het DoeMee onderzoek van de landelijke rekenkamer.

Allereerst willen wij u danken voor de opgeleverde rapportages waarmee u de naleving van en het toezicht op de energiebesparingsplicht inzichtelijk maakt. Voor ons levert dit waardevolle informatie op. In deze brief gaan wij in op de aanbevelingen uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer (NRK).

Onderzoeksrapport Noordelijke Rekenkamer

In 2024 voerde de Vereniging van Rekenkamers een jaarlijks DoeMee-onderzoek uit naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Onder andere uw rekenkamer tekende in op dit onderzoek. Dit onderzoek werd in opdracht door Ecorys uitgevoerd en richtte zich 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.

In aanvulling op dit landelijke DoeMee-onderzoek voerde de NRK een onderzoek uit samen met onder andere uw rekenkamer. De centrale vraag hierbij was: 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?

Samengevat is de hoofdconclusie van het onderzoek van de NRK dat tot 2022 weinig prioriteit is gegeven aan energietoezicht. Daarnaast is niet na te gaan welk deel van de jaarlijkse bijdrage de Omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe) aan dit onderwerp besteedde. Er zijn alleen tijdelijke Rijksmiddelen beschikbaar, waardoor structureel energietoezicht uitblijft. Ook de effectiviteit van het energietoezicht is niet te bepalen. Wij onderschrijven deze conclusie.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusie worden er twee aanbevelingen gedaan.

- Aanbeveling 1: GS en B&W, 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.

Op dit moment ontbreekt het inzicht in wat het energietoezicht, dat wordt uitgevoerd door de OD Drenthe, heeft opgeleverd. Zonder dit inzicht, en het inzicht in het besparingspotentieel is het formuleren van doelstellingen niet mogelijk en is niet vast te stellen of het toezicht doelmatig is. Er wordt gewerkt aan de fase 2 van de Uitvoerings- en handhavingsstrategie. Het gesprek wordt gevoerd over keuzes in risico's, prioriteiten en middelen. In het kader van het formuleren van doelstellingen voor deze Uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie is energietoezicht door ons bestuurlijk meegegeven. Afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht zijn te maken als er een realistisch doel is gesteld en de effectiviteit van toezicht voor het behalen van dit doel is vastgesteld.

- Aanbeveling 2: 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.

De tweede aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de effecten van het energietoezicht en in de remmende factoren ondersteunen wij. Zonder dit inzicht blijft, zoals ook in het rapport wordt aangegeven, onduidelijk of de middelen voor energietoezicht doelmatig worden ingezet.

Midden-Drenthe

Er worden een aantal specifieke punten genoemd voor Midden-Drenthe waar wij kort op in willen gaan.

1. De NRK geeft aan dat Midden-Drenthe zelf geen taken uitvoert met betrekking tot het energietoezicht. Bij de totstandkoming van de OD Drenthe heeft de gemeente alle milieutaken, inclusief energietoezicht, ondergebracht bij de OD Drenthe.
2. De gemeente heeft niet elk jaar een extra opdracht geformuleerd aan de OD Drenthe voor de uitvoering van het energietoezicht. In de VTH-uitvoeringsprogramma's en VTH-jaarverslagen komt niet altijd duidelijk naar voren of de gemeente een opdracht verstrekt heeft aan de OD Drenthe voor de uitvoering van het energietoezicht. Dit betekent echter niet dat het energietoezicht niet is uitgevoerd. Tot 2020 zijn er voor geen enkele deelnemer van de OD Drenthe uren specifiek opgenomen in de jaarprogramma's voor energietoezicht. Het onderwerp energie werd integraal beoordeeld tijdens milieutoezicht.

Conclusie

Wij zien de noodzaak om in samenspraak met alle opdrachtgevers en de OD Drenthe de huidige wijze van het toezicht op de energiebesparingsplicht tegen het licht te houden. De conclusies en aanbevelingen van de NRK bevestigen ons standpunt: zonder inzicht in het effect van energietoezicht is de doelmatigheid en effectiviteit van het toezicht niet te bepalen.

Informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Iris Blaauwwiek, aanwezig op maandag tot en met vrijdag op telefoonnummer 0593 539 302 of via e-mailadres i.blaauwwiek@middendrenthe.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,



Groningen
Fryslân

Drenthe