Berenschot



TUSSENEVALUATIE

Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025

72030 - Intern vertrouwelijk - 3 juli 2024

5.1, 2, e , 5.1, 2, e , 5.1, 2, e

in opdracht van provincie Noord-Holland

B



Management-samenvatting

Achtergrond en onderzoeksopzet

De Noord-Hollandse gemeenten en de provincie Noord-Holland hebben in januari 2022 het energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2026 (hierna: EBA) getekend. Het EBA is een intentieovereenkomst en een middel om de naleving van de energiebesparingswet- en regelgeving bij +/- 15.000 grote en middelgrote bedrijven in Noord-Holland te stimuleren en hierop toe te zien. De looptijd van het akkoord is anno 2024 halverwege. In de tussentijd hebben de ondertekenaars van het EBA stappen gezet. Om inzicht te krijgen op de uitvoering en het effect van het EBA, is Berenschot door de provincie Noord-Holland gevraagd om een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van het akkoord uit te voeren.

Het hoofddoel van het onderzoek is om de stand van zaken in kaart te brengen en op basis hiervan aanbevelingen te doen waar nodig. Hiervoor hebben we de vijf elementen van de beleidstheorie binnen de kaders van het EBA onderzocht:



Figuur 1. Het evaluatiekader op basis van de beleidstheorie.

Voor het onderzoek hebben we een deskresearch gedaan, interviews gehouden met gemeenten, omgevingsdiensten, de provincie Noord-Holland, ondernemersloketten, TNO, RVO en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), en validatiesessies georganiseerd waarin is gereflecteerd op de resultaten. In dit onderzoeksrapport vertalen we deze resultaten naar conclusies en aanbevelingen ter verbetering van het EBA.

Conclusies

Het EBA is een impuls voor toezicht en handhaving op en naleving van energiebesparingswetgeving. Door het akkoord staat energiebesparingswetgeving onder de aandacht bij overheden in de provincie Noord-Holland en worden stimulerende en toezichthoudende activiteiten uitgevoerd ten gunste van de naleving van energiebesparingswetgeving. De provinciale subsidieregeling subsidie stimulerend energietoezicht bedrijven (SEB), de uitvoeringsregeling bij het akkoord, versterkt deze impuls nog meer. Desalniettemin vormen de tijdelijkheid van het EBA en de SEB het risico dat er na 2026 onvoldoende middelen zijn om structureel in te zetten op het thema.

De resultaten voor stimulerende en toezichtactiviteiten van het EBA blijven fors achter op de planning en het is onzeker of deze achterstanden worden ingehaald. Deze achterstanden worden veroorzaakt door verschillende redenen waaronder de achterblijvende bereidwilligheid van organisaties om gebruik te maken van stimulerende maatregelen, het gebrek aan betrouwbare data, een langere opstartfase dan gepland, complexere uitvoering van controles op energiebesparingswetgeving en het gebrek aan ervaren personeel.

Het is onzeker of de achterstanden worden ingehaald. De looptijd van het EBA duurt nog anderhalf jaar, verschillende complicaties zijn niet op korte termijn opgelost en ook de middelen zijn schaars. Om de doelstellingen te halen, kan worden gekeken naar een verlenging van de looptijd, een verhoging van de middelen of een aanpassing van de doelen. Desondanks hebben de activiteiten een positief effect op de naleving van energiebesparingswetgeving.

De sturingsinformatie kan frequenter en uitgebreider. Jaarlijks rapporteren gemeenten over de voortgang van de activiteiten die in het kader van het EBA mede met SEB-subsidie worden uitgevoerd. Deze resultaten worden bij de gemeenten ingebracht door de omgevingsdiensten. Deze informatie is soms onduidelijk, te veel op hoofdlijnen en geeft onvoldoende inzicht om het EBA bij te sturen. Daarom liggen er kansen om de informatievoorziening te verdiepen en frequenter te maken.

Gemeenten kunnen de opdrachtgevende rol richting de omgevingsdiensten niet altijd goed invullen. Dit wordt in verschillende gevallen veroorzaakt door onvoldoende afstemming, gebrek aan sturingsinformatie en een tekort aan capaciteit bij gemeenten. Landelijk wordt deze problematiek herkend. Ook zien we dat binnen de organisatiestructuur van het EBA het overleg tussen de gemeenten en de omgevingsdiensten ontbreekt.

Er bestaat een spanning tussen lokaal maatwerk en een gelijk speelveld. Gemeenten en omgevingsdiensten vullen de uitvoering van het EBA op diverse wijzen in. Dit vormt een obstakel voor het stimuleren van een gelijk speelveld voor organisaties, maar tegelijkertijd kan ermee wel worden aangesloten bij lokale ontwikkelingen en het gemeentelijk ondernemersprofiel. Dat vraagt namelijk om lokale diversiteit in aanpakken. Daartegenover staat dat het, in het kader van eerlijke behandeling en concurrentie en naar de geest van de Omgevingswet, wenselijk is dat omgevingsdiensten groeien naar een meer uniforme aanpak om een gelijk speelveld te creëren.

De focus van de uitvoering is nauwer dan de focus van het EBA. Betrokkenen en veel verschillende aspecten van de EBA, zoals de SEB en de monitoring, richten zich vooral op de informatieplicht en de energiebesparingsplicht. Daarom is het grootste deel van de activiteiten op de wet- en regelgeving gericht en wordt er een nauwere focus gehanteerd dan het EBA voorschrijft. Het EBA richt zich namelijk op alle relevante energiebesparingswetgeving, zoals ook de label-C-plicht en de EPDB III.

Effectmonitoring en -sturing ontbreken. Het is met de huidige monitoring van het EBA soms lastig vast te stellen of de doelen worden gehaald. Ook is de monitoring vooral gericht op de output, bijvoorbeeld het aantal controles. Hierdoor bestaat het risico dat te laat wordt bijgestuurd wanneer de activiteiten niet het effect tonen zoals met het EBA wordt beoogd. Wanneer enige mate van inzicht gegeven kan worden in de effecten van de activiteiten die het EBA voortbrengt, kan effectiever met de beschikbare middelen worden gestuurd.

Aanbevelingen

1. **Zorg voor een heldere taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten, met uniforme aanpak VTH**

   Voor het creëren van een gelijker speelveld voor organisaties in Noord-Holland bevelen we aan om de taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten scherper af te bakenen, waarbij gemeenten zich meer richten op communicatie en stimulering, en omgevingsdiensten op toezicht houden en handhaven. In het verlengde hiervan raden we aan om de afstemming tussen de omgevingsdiensten te intensiveren met het doel om overal op eenzelfde manier toezicht te houden en te handhaven, bijvoorbeeld bij het inventariseren van energierelevante bedrijven en de prioritering van controles. Hiermee creëren de omgevingsdiensten een gelijker speelveld.

2. **Stuur bij of prioriteer voor het behalen van het EBA**

   Met de huidige stand van zaken is het zeer onzeker of de doelen van het EBA kunnen worden gehaald. Wij zien in potentie drie 'knoppen' om bij te sturen op de resultaten van het EBA. Het is mogelijk om het akkoord te verlengen of meer middelen beschikbaar te stellen. Mochten beide routes niet haalbaar zijn, dan is het nodig om te prioriteren in de doelen. Bijvoorbeeld door te accepteren dat niet langer alle bedrijven worden bezocht, maar meer te sturen op een selectie van bedrijven waar veel effect kan worden bereikt.

3. **Verbeter de monitorings- en sturingsinformatie**

   Besteed aandacht aan rapportage en monitoring, in het bijzonder de frequentie en diepgang ervan en besteed ook aandacht aan de sturingsinformatie en datagedreven toezicht. Inventariseer de informatiebehoeften bij gemeenten en de provincie en onderzoek hoe – rekening houdend met de nationale en regionale beschikbare data – de effecten van het EBA in kaart kunnen worden gebracht. Pas hier de wijze van de monitoring van het EBA op aan en maak afspraken met de partijen onderling in het Bestuurlijk Energiebesparingsberaad (BEB) en/of met de omgevingsdiensten over de frequentie en wijze van aanleveren van data en rapportages en de inhoud van monitorings- en sturingsinformatie.

4. **Organiseer een uitvoerend overleg tussen gemeenten en omgevingsdiensten**

   We bevelen aan om in de overlegstructuur van het EBA een uitvoerend overleg per omgevingsdienst met gemeenten te organiseren zoals op dit moment al plaatsvindt vanuit de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Hierin kunnen de lopende zaken met betrekking tot de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken worden besproken en sturingsinformatie worden gedeeld. Op deze manier worden gemeenten beter in staat gesteld de opdrachtgevende rol richting de omgevingsdiensten in te vullen.

5. **Werk een structurele aanpak uit rond naleving van energiebesparingswetgeving**

   Het EBA is een tijdelijke stimulans voor gemeenten en omgevingsdiensten om in te zetten op de naleving van energiebesparingswetgeving. Om deze stimulans te kunnen borgen na de looptijd van het EBA bevelen we aan om een plan van aanpak op te stellen voor een structurele borging van deze activiteiten voor alle relevante energiebesparingswetgeving. Houdt hierbij rekening met nationale ontwikkelingen en de geleerde lessen uit het EBA. Op deze manier

ontwikkelen de bevoegde gezagen een aanpak voor de naleving van energiebesparingswetgeving die aansluit op de regionale en nationale context en die reikt voorbij de grenzen van het akkoord.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 2
Hoofdstuk 1 8
Inleiding en aanleiding 8
1.1 Aanleiding 9
1.2 Opdracht 9
1.3 Aanpak 9
1.4 Leeswijzer 10
Hoofdstuk 2 11
Voorgeschiedenis en context 11
2.1 Het energiebesparingsakkoord 12
2.2 Tijdlijn 14
2.3 De context van het EBA 15
Hoofdstuk 3 17
Doelstellingen 17
3.1 Feitelijke beschouwing 18
3.2 Beelden 20
3.3 Bevindingen 20
Hoofdstuk 4 22
Middelen, capaciteit en organisatie 22
4.1 Feitelijke beschouwing 23
4.2 Beelden 24
4.3 Bevindingen 27
Hoofdstuk 5 29
Uitvoering 29
5.1 Feitelijke beschouwing 30
5.2 Beelden 31
5.3 Bevindingen 34
Hoofdstuk 6 36
Resultaten en effecten 36
6.1 Feitelijke beschouwing 37
6.2 Beelden 38
6.3 Bevindingen 39
Hoofdstuk 7 41
Conclusies en aanbevelingen 41
7.1 Conclusies 42
7.2 Aanbevelingen 44



HOOFDSTUK 1

Inleiding en aanleiding

1.1 Aanleiding

De provincie Noord-Holland streeft ernaar om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Energiebesparing bij bedrijven is een effectieve stap om snel de CO_2-uitstoot te verminderen. Alle energie die we niet gebruiken, hoeven we ook niet op te wekken en te transporteren in het energienet. Echter, de (soms hoge) kosten en (soms lange) terugverdientijden vormen voor bedrijven dikwijls een drempel om te investeren in energiebesparende maatregelen.

De gemeenten en provincie Noord-Holland hebben in januari 2022 het energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025 (hierna: EBA) getekend. Het EBA is een intentieovereenkomsten en een middel om de energiebesparing bij +/- 15.000 grote en middelgrote bedrijven in Noord-Holland te stimuleren met zowel stimulerende als toezichthoudende maatregelen.

De aanleiding van dit akkoord waren de achterstanden op het gebied van naleving van energiebesparingswetgeving. Met het akkoord is bestuurlijk commitment getoond om in te zetten op stimulerende en regulerende instrumenten. Dit is kracht bijgezet met de regeling stimulerend energietoezicht bedrijven Noord-Holland (hierna SEB) waarmee de provincie Noord-Holland middelen aan gemeenten verstrekt om extra activiteiten mede mee te financieren.

De looptijd van het akkoord is anno 2024 halverwege. In de tussentijd hebben de ondertekenaars van het EBA stappen gezet. Om inzicht te krijgen op de uitvoering en het effect van het EBA, is Berenschot door provincie Noord-Holland gevraagd een tussentijdse evaluatie van het akkoord uit te voeren.

In deze evaluatie blikken we terug op de uitvoering van het EBA en toetsen we de bereikte resultaten aan de doelen. Op basis van deze toetsing geven we adviezen voor het optimaliseren van de effectiviteit van het EBA. Deze evaluatie vormt daarmee een basis voor de keuzes en eventuele besluiten voor bijsturing van het akkoord.

1.2 Opdracht

Het onderzoek is gericht op input voor het jaarlijkse bestuurlijk overleg voor het EBA, het Bestuurlijk Energiebesparingsberaad (BEB). Dit overleg is bedoeld om de stand van zaken van de uitvoering van dit akkoord op te maken en bij te sturen waar nodig.

De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat de evaluatie inzicht moet bieden in het volgende:

- De tot dusver uitgevoerde **activiteiten** in het kader van het EBA.
- De **tussenstand** van de uitvoering van het EBA.
- Een kwalitatieve beoordeling van de mate van **naleving** van de energiebesparingsplicht door bedrijven.
- **Geleerde lessen** in de uitvoering van het EBA.
- **Verbeterpunten** en door de bestuurders te maken keuzes ten aanzien van de uitvoering van het EBA in de resterende looptijd.

1.3 Aanpak

Voor dit onderzoek hebben we een evaluatiekader ontwikkeld, waarmee op een systematische wijze het akkoord kon worden geëvalueerd. In dit kader hebben we de onderzoeksvragen van de provincie Noord-Holland opgenomen en aangevuld met aanvullende vragen.

In de evaluatie maken we onderscheid tussen feitelijke informatie, beelden en meningen (van betrokkenen) en onze bevindingen, analyse en conclusies. Deze bevindingen, analyse en conclusies hebben wij, als onderzoekers, gebaseerd op de feitelijke informatie, interviews en validatiesessies, met ons evaluatiekader als raamwerk.

Binnen deze evaluatie hanteren we het input-throughput-output-outcome-model als basis voor het evaluatiekader (figuur 2). In de tussentijdse evaluatie draait het om de stand van zaken van het akkoord en in hoeverre het aannemelijk is dat de doelstellingen worden gerealiseerd. De theorie bevat vijf elementen (beleidsdoelen, middelen, activiteiten, resultaten en de effecten van deze resultaten) die een causale relatie hebben.



Figuur 2. Het evaluatiekader op basis van de beleidstheorie.

Door onderzoek te doen aan de hand van deze beleidstheorie, zijn zowel de activiteiten, de tussenstand en mate van naleving als de beelden over het samenspel tussen deze elementen in kaart gebracht.

Dit hebben we gedaan in vijf stappen:

1. De eerste stap was de **start** van de evaluatie. We hebben de aanpak en het evaluatiekader met de opdrachtgever aangescherpt.
2. De tweede stap stond in het teken van het vergaren van **feiten**. We hebben gegevens verzameld aan de hand van een documentstudie.
3. Tijdens derde stap richtten we ons het ophalen van **beelden**. We hielden interviews met bij het EBA betrokken medewerkers van de provincie, vijf gemeenten, omgevingsdiensten, twee ondernemersloketten, RVO, het Ministerie van EZK en TNO. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van spreiding in grootte, gebiedskenmerken en werkgebied van omgevingsdiensten.
4. Tijdens de vierde stap analyseerden we de resultaten, trokken we **conclusies** en formuleerden we **adviezen**. Deze uitkomsten valideerden we in validatiesessies.
5. Als vijfde stap verwerkten we de resultaten in dit **eindrapport**.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van de documentstudie, interviews en validatiesessies. In hoofdstuk 2 staan we stil bij de voorgeschiedenis en context van het EBA. In hoofdstuk 3 tot en met 6 beschrijven we de uitkomsten van de documentstudie en de interviews aan de hand van de vijf elementen uit de beleidstheorie. Ten slotte geven we in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen van deze tussenevaluatie.



HOOFDSTUK 2

Voorgeschiedenis en context

2.1 Het energiebesparingsakkoord

Het energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025 is een bestuurlijke intentieovereenkomst tussen de Noord-Hollandse gemeenten en de provincie Noord-Holland. Hierin zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke inzet op energiebesparing bij bedrijven en bedrijventerreinen.

Het EBA komt mede voort vanuit een door TNO geconstateerde achterstand[1] in de naleving van energiebesparingswetgeving. Ondertekenaars van het akkoord hadden de ambitie en behoefte om:

- de achterstand in te lopen;
- gezamenlijk in te zetten op energiebesparing bij bedrijven;
- gebruik te maken van innovatief en stimulerend toezicht om een gelijk speelveld[2] te creëren;
- de voortgang op naleving van energiebesparingswetgeving te monitoren;
- geld en/of mensen vrij te maken om stimulerend toezicht te kunnen uitvoeren.

Deze elementen zijn in 2021 vertaald naar het energiebesparingsakkoord dat als basis moet dienen voor een succesvolle samenwerking in het bewerkstelligen van de naleving op energiebesparingswetgeving bij bedrijven.

Het akkoord maakt onderdeel uit van de Noord-Hollandse besparingsaanpak. Deze aanpak wordt aangevuld met een werkplan waarin de uitgangspunten uit het akkoord zijn vertaald naar de uitvoering van het akkoord en de lokale plannen van aanpak van gemeenten en omgevingsdiensten, met financiële ondersteuning door middel van de uitvoeringsregeling SEB.

2.1.1 Het akkoord

Het EBA omvat een aantal bestuurlijke afspraken over de doelen, uitvoering en monitoring van het EBA. Deze afspraken zijn gemaakt op basis van wederzijds vertrouwen, open communicatie en transparantie, en zijn juridisch gezien inspanningsverplichtingen. Het akkoord is niet in rechte afdwingbaar. We vatten per artikel de afspraken samen.

Art. 1 Algemene bepalingen

Het akkoord is een inspanningsverplichting, niet in rechte afdwingbaar en wordt voor vier jaar aangegaan. In de eerste helft van 2025 vindt op initiatief van de provincie Noord-Holland een evaluatie plaats.[3]

Art. 2 Ambities en doelen

Het akkoord richt zich op de effectieve inzet van instrumentarium voor vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH) om wettelijk verplichte energiebesparing bij bedrijven te realiseren.

De doelen van het akkoord zijn:

1. Alle relevante bedrijven zijn uiterlijk in 2023 geïnformeerd over relevante energiebesparingswetgeving.
2. Alle relevante bedrijven zijn uiterlijk in 2025 minimaal één keer gecontroleerd door een toezichthouder.
3. De controles voldoen aan de werkwijze van het akkoord (art. 3).

---

[1] Wetzels, W., Menkveld, M., & Oliveira, C. (2021). Verwachte effecten van de energiebespaarplicht uit de Wet milieubeheer. In publications.tno.nl. TNO. https://publications.tno.nl/publication/34638001/2jkXMi/TNO-2020-P11691.pdf.

[2] Een gelijk speelveld wil zeggen dat een bedrijf op een gelijke manier wordt behandeld in toezicht en handhaving, ongeacht welke gemeente of omgevingsdienst toezicht houdt op naleving van de wetgeving.

[3] Op basis van de evaluatie kan bestuurlijk worden besloten of het akkoord tot 31 december 2030 wordt verlengd. Dit geldt niet voor de bijbehorende uitvoeringsregeling (SEB).

4. Jaarlijks zijn alle partijen bestuurlijk vertegenwoordigd bij het BEB.

Art. 3 Werkwijze

Partijen informeren, stimuleren en controleren bedrijven, respectievelijk in deze volgordelijkheid. Wanneer bedrijven niet voldoen, wordt er gehandhaafd. Hierin wordt gestreefd naar een uniforme werkwijze en daardoor een gelijk speelveld. Toezicht wordt zoveel mogelijk gebundeld[4] uitgevoerd.

Partijen sluiten hun werkwijze aan bij de initiatieven van ondernemers en kunnen samenwerken met bedrijfskoepels en ondernemersverenigingen.

De provincie Noord-Holland organiseert jaarlijks het BEB om de voortgang van het EBA te bespreken en bij te sturen.

Art. 4 Monitoring

Jaarlijks leveren de omgevingsdiensten een voortgangsrapportage op met een vast rapportageformat. De provincie faciliteert dit. Het rapportageteam heeft ook de opdracht om het volledige bedrijvenbestand van alle energierelevante bedrijven in Noord-Holland in kaart te brengen en een nulmeting van de naleving op energiebesparingswetgeving uit te voeren.

Art. 5 Middelen en inzet

De activiteiten worden bekostigd door de ondertekenaars. De financiering voor taken die uitgevoerd worden door omgevingsdiensten worden meegenomen in de begrotingscyclus en loopt via overeenkomsten tussen gemeenten en omgevingsdiensten.

De provincie draagt met de uitvoeringsregeling SEB eenmalig 8 miljoen euro bij aan de kosten van de uitvoering van gemeenten. Ook financiert de provincie de monitoring en rapportage.

Ten slotte wordt afgesproken dat in het Bestuurlijk Energieberaad wordt geëvalueerd of de gestelde resultaten nog aansluiten bij de gestelde doelen.

2.1.2 Ondertekenaars

Alle Noord-Hollandse gemeenten en de provincie Noord-Holland hebben het EBA ondertekend. Alle ondertekenaars hebben getekend namens het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk de Gedeputeerde Staten.

[4] Gebundelde toezicht en handhaving wil zeggen dat één toezichthouder controleert op meerdere wet- en regelgeving. Hierdoor wordt een bedrijf minder belast door het verminderen van het aantal controles.

2.2 Tijdlijn

In figuur 3 staat een tijdlijn van 1993 tot en met 2024 waar zowel de introductie van de wet- en regelgeving als de vorming van het energiebesparingsakkoord in staat. De benoemde mijlpalen geven een beeld van de vorming en uitvoering van het EBA. We lopen ze hierna kort langs.

1993-2020: voorgeschiedenis

Sinds de introductie van de Wet milieubeheer in 1993 worden bedrijven verplicht om alle mogelijke energiebesparingsmaatregelen te nemen die binnen vijf jaar zijn terugverdiend. In de daaropopvolgende decennia zijn de regels verder aangescherpt en uitgebreid, onder invloed van zowel nationale als Europese beleidsinitiatieven zoals de Europese Energie-Efficiëntie Richtlijn. Sinds 2019 geldt de Informatieplicht energiebesparing, waarbij bedrijven verplicht zijn om de door hen genomen energiebesparende maatregelen te rapporteren. Gemeenten en omgevingsdiensten zijn belast met het controleren op naleving van deze verplichtingen, en zorgen ervoor dat bedrijven bijdragen aan de nationale en internationale klimaatdoelstellingen.

2020: signalering achterstand

TNO constateert in het rapport Verwachte effecten van de energiebesparingsplicht uit de Wet milieubeheer dat omgevingsdiensten afwachtend zijn met de handhaving op de energiebesparingsplicht en niet altijd een langetermijnstrategie hebben voor toezicht. Ook hebben niet alle gemeenten omgevingsdiensten mandaat gegeven voor toezicht en handhaving op de plicht.

Naar aanleiding van deze constateringen wordt een inventarisatie gedaan onder de Noord-Hollandse gemeenten en de provincie. Hieruit blijkt dat zij zich samen willen inzetten om de achterstanden in te halen.

2021: ontwikkeling akkoord

De wens om samen de achterstanden weg te werken, wordt vertaald naar een conceptakkoord dat met de input van de deelnemers en externe stakeholders steeds verder wordt aangescherpt in overleggen en workshops.

2022: implementatie

43 gemeenten en de provincie tekenen het akkoord. Ook gaat de SEB van kracht, geven de omgevingsdiensten en provincie Noord-Holland het werkplan vorm en worden lokale plannen van aanpak opgesteld door gemeenten, als onderlegger voor een subsidieaanvraag per deelnemende gemeente. De gemeenten en omgevingsdiensten starten met de uitvoering van het EBA door middel van stimulerende en controlemaatregelen.

2023: uitvoering

Gemeenten rapporteren de jaarcijfers van 2022. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied ontwikkelt de monitoringstool te gebruiken door alle omgevingsdiensten in de provincie Noord-Holland. Ook ontwikkelen de omgevingsdiensten de communicatiecampagne ‘Check. Klik. Bespaar’.

2024: tussenevaluatie

De provincie Noord-Holland neemt het initiatief om het EBA tussentijds te evalueren als input voor het energiebesparingsberaad en mogelijke bijsturing.



Figuur 3. Tijdlijn van de energiebesparingswetgeving en het EBA.

2.3 De context van het EBA

Energiebesparing voor bedrijven is een essentieel onderdeel van het Nederlandse en Europese beleid om klimaatverandering tegen te gaan. Deze context schetst de ontwikkelingen en wet- en regelgeving die bedrijven aanzetten tot energiebesparende maatregelen, met als doel de ecologische voetafdruk te verkleinen en de energiekosten te beheersen.

Wet milieubeheer

De basis voor energiebesparingswetgeving voor bedrijven ligt in de Wet milieubeheer (Wm) die sinds 1993 bedrijven verplicht om energie te besparen. De wet streeft naar het verminderen van broeikasgasemissies door bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas per jaar gebruiken te verplichten alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te implementeren. Deze plicht werd verder uitgewerkt in de Erkende Maatregelenlijst (EML) in 2013 en in 2019 werd een informatieplicht geïntroduceerd om de naleving te verbeteren.

Besluit bouwwerken leefomgeving

In 2018 werd de energielabel C-verplichting voor kantoorgebouwen ingevoerd als onderdeel van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Vanaf 1 januari 2023 moeten alle kantoorgebouwen minimaal energielabel C hebben. Deze maatregel kwam voort uit de noodzaak om de energie-efficiëntie in de gebouwde omgeving te verhogen, hoewel de naleving aanvankelijk traag op gang kwam.

Klimaatakkoord

Nederland heeft zich in het Klimaatakkoord van Parijs (2015) gecommitteerd aan ambitieuze klimaatdoelstellingen, waaronder het beperken van de opwarming van de aarde tot minder dan twee graden Celsius. Om dit te bereiken, streeft Nederland naar een reductie van broeikasgasuitstoot met 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het Klimaatakkoord van 2018 bevatte tal van maatregelen om energiebesparing te stimuleren, zoals het actualiseren van de energiebesparingsplicht en het invoeren van strengere handhavingsmaatregelen.

Energiecrisis

De energiecrisis tussen 2021 en 2023, gekenmerkt door sterk stijgende energieprijzen, verscherpte de focus op energiebesparing. Zowel overheden als bedrijven moesten snel reageren om de energiekosten te beheersen en de energielevering te stabiliseren. Deze periode benadrukte het belang van energiebesparende maatregelen als middel om economische en ecologische stabiliteit te waarborgen.

Netcongestie

De energietransitie heeft geleid tot een groeiend gebruik van hernieuwbare energie, wat resulteerde in overbelasting van het elektriciteitsnet. Dit probleem, bekend als netcongestie, werd verergerd door de energiecrisis. Energiebesparende maatregelen werden hierdoor nog belangrijker, omdat ze helpen de druk op het net te verminderen en de efficiëntie van energiegebruik te vergroten.

Nationaal Plan Energiesysteem

Om de uitdagingen van de energietransitie aan te pakken, introduceerde de Nederlandse overheid het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Dit plan benadrukt energiebesparing als een van de belangrijkste pijlers van het nationale energiebeleid. Het kabinet lanceerde ook het Nationaal Programma Energiebesparing om bedrijven te ondersteunen bij het implementeren van energiebesparende maatregelen en om het toezicht en de handhaving te versterken.

Energy Efficiency Directive

Op Europees niveau streeft de Energy Efficiency Directive (EED) naar een vermindering van het energieverbruik met 32,5% in 2030. Bedrijven worden verplicht energie-audits uit te voeren om inzicht te krijgen in hun energieverbruik en besparingsmogelijkheden. In 2024 constateerde TNO dat hoewel het huidige beleid mogelijk niet voldoende is om de EED-doelen te halen, er voldoende potentieel is om het doel voor finaal energieverbruik te bereiken, vooral door verbeteringen in de glastuinbouw en industrie.[5]

[5] Menkveld, M., 5.1, 2, e , J., & Scheepens, M. (2024). Een nationaal doel voor energiebesparing en streefwaarden voor sectoren. In rijksoverheid.nl. TNO. https://open.overheid.nl/documenten/0db3b9b2-747e-4a96-8ca9-a85645f46b91/file



HOOFDSTUK 3

Doelstellingen

3.1 Feitelijke beschouwing

Realisatie van energiebesparing als ambitie

Het akkoord richt zich op de effectieve inzet van het VTH-instrumentarium om wettelijke energiebesparingsmaatregelen te realiseren bij alle bedrijven waar de deelnemers van het akkoord het bevoegde gezag zijn. Hieruit blijkt dat het akkoord uiteindelijk is gericht op energiebesparing, met de inzet van toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving voor bedrijven als middel om dat te bereiken. Een bepaalde hoeveelheid energiebesparing wordt niet genoemd.

In het EBA wordt ingezet op stimulerend en regulier toezicht op bedrijven evenals de handhaving wanneer bedrijven niet voldoen aan energiebesparingswet en -regelgeving. Ook wordt het doel gecommuniceerd om met het akkoord de achterstanden op het gebied van naleving van energiebesparingswetgeving in te halen.

Naleving van energiebesparingswetgeving als doel

De doelstelling van het akkoord is om naleving te realiseren op alle relevante energiebesparingswetgeving (tabel 1). Hiervoor hebben partijen zich geconformeerd aan in artikel 2 beschreven doelen:

1. Op 31 december 2023 zijn alle bedrijven met energiebesparingsplicht onder een van de in artikel 2.1 genoemde wetsartikelen op de hoogte gebracht van deze plicht door extra inzet van de partijen. Specifieke communicatiecampagnes worden afgestemd op de ingangsdatum van nieuwe wetgeving.
2. Tussen het tekenen van dit akkoord en 31 december 2025 zijn alle energierelevante bedrijven minimaal één keer gecontroleerd door een toezichthouder.
3. Deze controles voldoen aan de kaders zoals die in artikel 3 worden gesteld.
4. Jaarlijks zijn alle partijen bestuurlijk vertegenwoordigd bij het bestuurlijk energiebesparingsberaad.

De kaders die in artikel 3 zijn gesteld, zijn het streven naar een eenduidige werkwijze – informeren, stimuleren, toezicht en handhaving –, gebundeld toezicht, een uniforme aanpak, het betrekken van bedrijfskoepels en ondernemersverenigingen en het organiseren van een jaarlijks bestuurlijk energiebesparingsberaad.

Uitwerking van de doelen

De Noord-Hollandse omgevingsdiensten hebben in het werkplan een aanpak uitgewerkt voor het bewerkstelligen van het energiebesparingsakkoord. Hierin staat benoemd dat de omgevingsdiensten zich bij de uitvoering van het akkoord houden aan tien punten verdeeld over stimuleren, toezicht en handhaving, monitoring, kennisdeling en communicatie. Ook staat er dat omgevingsdiensten en deelnemende gemeenten hun eigen strategie en planning hebben voor het behalen van de doelstellingen, maar dat het doel is om met kennisuitwisseling tussen omgevingsdiensten en gemeenten een harmoniserend effect te sorteren en in de loop van de tijd steeds meer een gelijk speelveld te creëren.

Verder wordt in het werkplan aandacht besteed aan de manier waarop bedrijven op de hoogte worden gebracht van energiebesparingswetgeving. De omgevingsdiensten spreken af om hiervoor een gezamenlijke communicatiestrategie en een gezamenlijk communicatieplan uit te werken.

Voor de monitoring van het akkoord spreken de omgevingsdiensten af een planningstool te ontwikkelen en te onderzoeken hoe de energiedata afkomstig uit de rapportages over de informatieplicht en uit eigen onderzoek kan worden gepresenteerd in dashboards.

Relevante regelgeving

De doelstelling van het akkoord is om naleving te realiseren op alle relevante energiebesparingswetgeving. Het gaat hierbij zowel om de wetgeving die geldig was bij het tekenen van het akkoord, als de wetgeving die tijdens de looptijd van het akkoord is/wordt ingevoerd. Ten tijde van deze tussenevaluatie gaat dit om de volgende wet- en regelgeving:

- De informatieplicht energiebesparing;
- De onderzoeksplicht energiebesparing;
- De energiebesparingsplicht;
- De label-C plicht kantoren;
- De EED-auditplicht;
- De EPDB III;
- De regeling werkgebonden personenmobiliteit (vanaf 1 juli 2024).

In tabel 1 staan verdere details over deze wet- en regelgeving.

Tabel 1. Relevante wet- en regelgeving voor het EBA.

Wet- en regelgeving	Beschrijving	Doelgroep	Toezichthouder	Ingangsjaar
Informatieplicht energiebesparing	Eens per vier jaar rapporteren over energiebesparende bouwmaatregelen.	Inrichtingen met een verbruik van meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m^3 aardgasequivalent per kalenderjaar.	Omgevingsdienst	2019
Onderzoeksplicht energiebesparing	Eens per vier jaar rapporteren over activiteitgebonden maatregelen.	Inrichtingen met een verbruik van meer dan 10.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m^3 aardgasequivalent per kalenderjaar.	Omgevingsdienst	2023
Energiebesparingsplicht	Treffen van maatregelen uit de EML-lijsten en hierop rapporteren via de informatie- of onderzoeksplicht.	Inrichtingen met een verbruik van meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m^3 aardgasequivalent per kalenderjaar.	Omgevingsdienst	1993 *Gedefinieerd in 2008*
Label-C plicht kantoren	Verplichting van minimaal een energielabel C.	Kantoorgebouwen	Gemeenten	2023
EED-auditplicht	Eens per drie jaar een energie-audit rapporteren.	Inrichtingen met 250 fte of meer *of* een jaaromzet van meer dan 50 miljoen euro én een balanstotaal van meer dan 43 miljoen euro.	RVO	2015
EPDB III	Systeemeisen waaraan de verbetering van de energieprestatie van technische bouwsystemen moet voldoen.	Inrichtingen en personen die binnen de gebouwde omgeving actief zijn.	Gemeente	2020
Regeling werkgebonden personenmobiliteit	Jaarlijkse rapportage over het zakelijke verkeer en het woon-werkverkeer van medewerkers.	Inrichtingen met 100 of meer werknemers	Gemeente	2024

3.2 Beelden

Ambitie

Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de ambitie en hoger liggende doelstellingen van het energiebesparingsakkoord. Allereerst wordt de naleving van de wetgeving en de inhaalslag op toezicht en handhaving van energiebesparingswetgeving een aantal keer genoemd, overeenkomend met de ambitie zoals deze is opgesteld in het EBA. Ten tweede associëren betrokkenen de ambitie van het EBA met bredere opgaven zoals de versnelling van de energietransitie bij bedrijven en CO_2-reductiedoelstellingen. Aanvullend wordt eenmaal benoemd dat de ambitie van het EBA is om de gemeenten en omgevingsdiensten intern te ontwikkelen en professionaliseren voor de toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving op de lange termijn.

Doelstellingen

Het controleren van alle energierelevante bedrijven voor 2025 wordt voornamelijk benoemd als concrete doelstelling van het akkoord. Gemeenten en omgevingsdiensten sturen met stimuleren, toezicht en handhaving op dit doel. Hierin worden zowel stimulerende maatregelen zoals een energiescan van een private partij als een controle van een omgevingsdienst gezien als invulling van deze doelstelling.

Daarnaast wordt de ambitie om naleving op de energiebesparingswetgeving te bewerkstelligen geassocieerd met de term stimulerend toezicht. De interpretatie van deze term is wisselend. Soms worden maatregelen zoals een energiescan en het plaatsen van slimme meters bedoeld. Andere keren wordt een eerste controle van een toezichthouder gezien als stimulerend toezicht.

Verder valt op dat betrokkenen het akkoord vooral associëren met de informatieplicht en de energiebesparingsplicht. Andere relevante wet- en regelgeving zoals de label-C-plicht en de regeling werkgebonden personenmobiliteit zijn nauwelijks in gesprekken benoemd.

Ten slotte geven de omgevingsdiensten aan dat handhaving niet wordt gefinancierd vanuit het SEB. Met naleving van wetgeving als doel, is naast stimuleren en controleren ook handhaving een doel om bedrijven te dwingen aan de wetgeving te voldoen. De omgevingsdiensten zien handhaving als logisch gevolg van controle en scharen de handhaving op energiebesparingswetgeving dan ook onder de uitvoering van het akkoord.

3.3 Bevindingen

Effectdoelstelling van het EBA niet geconcretiseerd

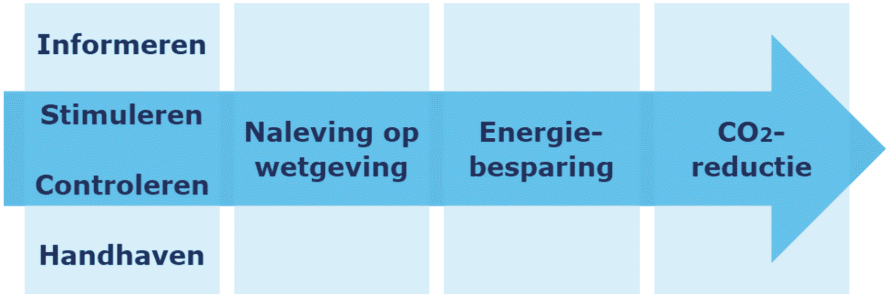
Het EBA heeft uiteindelijk de ambitie om energiebesparing bij bedrijven te realiseren. Deze doelstelling is een effect van de naleving van energiebesparingswetgeving door bedrijven, en daarmee het bredere doel van het akkoord. Deze ambitie is niet verder geconcretiseerd (bijvoorbeeld een x-aantal Petajoule energiebesparing). Betrokkenen associëren de ambitie van het akkoord met de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Ook in de inleiding en het voorwoord van het akkoord wordt verwezen naar CO_2-doelstellingen en het Klimaatakkoord, maar blijft de directe link tussen het ‘waarom’ (de maatschappelijke opgave) en het ‘wat’ (energiebesparing) onbenoemd.

Doelstellingen van het EBA zijn SMART geformuleerd

We hebben onderzocht in hoeverre de doelstellingen helder en concreet zijn geformuleerd. Alle vier de doelstellingen zijn SMART geformuleerd, waardoor de vooruitgang kan worden gemeten en in 2026 geconstateerd kan worden of de doelenstellingen zijn behaald.[6]

Beelden van maatschappelijke opgave zijn wisselend maar in relatie tot CO_2-reductie

Ondanks de heldere ambitie en doelstellingen komen de beelden van betrokkenen hier niet altijd mee overeen. Allereerst associëren de betrokkenen vooral de informatieplicht en de energiebesparingsplicht met het akkoord, terwijl de relevante wet- en regelgeving breder is dan deze plichten. Ten tweede hebben sommige betrokkenen wisselende beelden van de mate waarin het akkoord is gericht op stimulerende maatregelen of toezicht en handhaving. Alle laatste linken alle betrokkenen het EBA aan de CO_2-besparingsopgave maar verschilt de focus in termen van resultaten en effecten (figuur 4). Sommige betrokkenen benoemen bijvoorbeeld het treffen van energiebesparende maatregelen als doel, terwijl andere CO_2-besparing benoemen.



Figuur 4. Van resultaten naar maatschappelijke opgave.

[6] Hoewel de doelstellingen helder en concreet zijn, ontbreekt het zicht op het aantal energierelevante bedrijven, waardoor de tweede doelstelling tot op heden onvoldoende meetbaar is geweest. In hoofdstuk 5 zullen we hier verder op ingaan.



HOOFDSTUK 4

Middelen, capaciteit en organisatie

4.1 Feitelijke beschouwing

Middelen

De provincie Noord-Holland en de gemeenten hebben middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het energiebesparingsakkoord met de uitvoeringsregeling subsidie stimulerend energietoezicht bedrijven Noord-Holland 2021 (SEB). De provincie Noord-Holland stelt met deze uitvoeringsregeling in totaal 8 miljoen euro beschikbaar aan gemeenten, die op hun beurt 50% cofinancieren. Deze middelen zijn over de gemeenten verdeeld op basis van het aantal adressen van middelgrote en grootverbruikers op basis van CBS-gegevens. Hiermee is in totaal 16 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het EBA. Deze uitvoeringsgelden worden verstrekt voor het inzetten van toezichthouders en adviseurs bij de gemeente of omgevingsdiensten, de inhuur van externe adviseurs en personele of materiële overhead, die bijdragen aan:

- stimulerende maatregelen;
- toezicht en handhaving op de informatieplicht en energiebesparingsplicht.

Een gedeelte van deze activiteiten kan alleen worden uitgevoerd door omgevingsdiensten als inspecteur van de energiebesparingswet.

Bij het aanvragen van de subsidie hebben gemeenten het verwachte aantal stimulerende activiteiten, aanschrijvingen, controles en hercontroles voor de informatieplicht en de energiebesparingsplicht aangegeven. Op basis hiervan is de subsidie verstrekt. Jaarlijks rapporteren de gemeenten over de gerealiseerde aantallen. In eerste instantie was de looptijd van de uitvoeringsregeling tot en met 2025. Dit eindjaar is tussentijds bijgesteld naar 2026.

Naast de SEB hebben gemeenten en omgevingsdiensten rijksmiddelen ter beschikking voor toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving. De Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE) richt zich op de verbetering in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht bij omgevingsdiensten. Met de regeling Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE) kunnen gemeenten en omgevingsdiensten de toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht intensiveren.

Capaciteit

In het akkoord staat vermeld dat gemeenten en omgevingsdiensten capaciteit vrijmaken voor de uitvoering van het EBA. Hiervoor kunnen zij de middelen van de SEB gebruiken. Gemeenten bepalen als bevoegd gezag en deelnemer van de omgevingsdienst hoeveel middelen beschikbaar worden gemaakt voor de capaciteit van omgevingsdiensten. Dit loopt via de afspraken die jaarlijks tussen de omgevingsdiensten en gemeenten worden gemaakt en worden vastgesteld in een uitvoeringsovereenkomst, regionaal plan, werkplan of soortgelijk document. Uit de SEB kan worden opgemaakt dat gemeenten en omgevingsdiensten naast interne capaciteit ook gebruik kunnen maken van de inhuur van externe capaciteit.

Daarnaast maken de betrokken partijen capaciteit vrij voor het coördineren, organiseren en monitoren van het akkoord.

Organisatie

Voor de uitvoering van het EBA zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden toebedeeld aan de betrokken partijen. Deze zijn opgenomen in tabel 2.

Tabel 2. Rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen binnen het EBA.

Betrokken partij	Rollen en verantwoordelijkheden
Provincie Noord-Holland	**Rollen** • Ondertekenaar • Coördinator van het akkoord • Opdrachtgever van het voortgangs- en monitoringsteam • Opdrachtgever van omgevingsdiensten betreffende bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie **Verantwoordelijkheden** • Organiseren van het jaarlijkse energiebesparingsberaad • Ontwikkeling van de gezamenlijke communicatiecampagne • Bekostigen van de uitvoering van het akkoord door middel van de SEB • Overleg met omgevingsdiensten over toezicht en handhaving met bedrijven (energiebesparingsoverleg) • Verkenning naar de mogelijkheden voor datagedreven werken • Onderzoek naar het opleidingsprogramma van de ODNL-academie
Gemeenten	**Rollen** • Ondertekenaar • Opdrachtgever van omgevingsdiensten betreffende bedrijven onder bevoegd gezag van de gemeente • Uitvoerder van het akkoord **Verantwoordelijkheden** • Cofinanciering van de SEB • Opstellen van lokale plannen van aanpak • Jaarlijkse voortgangsrapportages met betrekking tot de SEB opstellen en indienen bij de provincie
Omgevingsdiensten	**Rollen** • Opdrachtnemer van de provincie en gemeenten • Uitvoerder van het akkoord • Toezichthouder en handhaver **Verantwoordelijkheden** • Opstellen van het werkplan van de EBA • Ontwikkeling van de gezamenlijke communicatiecampagne • Voortgangsrapportage aan gemeenten • Overleg met omgevingsdiensten en provincie over toezicht en handhaving met bedrijven (energiebesparingsoverleg) • Verkenning naar de mogelijkheden voor datagedreven werken • Onderzoek naar het opleidingsprogramma van de ODNL-academie

4.2 Beelden

Middelen

Alle gemeenten hebben de SEB aangevraagd en ontvangen met uitzondering van de gemeente Aalsmeer, die geen aanvraag heeft ingediend. De regeling wordt gezien als een welkome financieringsstroom en een hoeksteen voor de uitvoering van het EBA en complementeert de rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor de regulering van energiebesparingswetgeving. Eén gemeente gaf aan dat de cofinanciering voor de SEB wordt bekostigd met de middelen van de VUE-regeling, waardoor de gemeente geen middelen vanuit de gemeentebegroting voor de uitvoering van de EBA hoeft vrij te maken.

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat drie verschillende geldstromen en bijbehorende administratieve verplichtingen voor veel administratieve druk zorgen. Elke regeling of uitkering heeft een aparte verantwoordingssystematiek waarbij de gemeenten en omgevingsdiensten telkens andere informatie moeten administreren en aanleveren. Ook geven een aantal gemeenten aan dat zij het lastig vinden projecten te begroten met het deel van de SEB-middelen die na verantwoording pas aan de gemeenten worden uitgekeerd.

De SEB en de rijksmiddelen gericht op de naleving van energiebesparingswetgeving zijn allemaal tijdelijk van aard. Dit wordt door de omgevingsdiensten gezien als een risico voor een structureel effect van het EBA. Het is onzeker of er na 2026 middelen beschikbaar zijn om stimulerende maatregelen en toezicht en handhaving voor de naleving van wetgeving te continueren, waardoor de structurele opbouw van de organisatie lastig of risicovol is. Hoewel een aantal toezichts- en handhavingstaken voor energiebesparingswetgeving zijn verplaatst van de gemeente naar het basistakenpakket van omgevingsdiensten, vragen omgevingsdiensten zich af in hoeverre gemeenten deze taken gaan bekostigen. Er zijn geen strikte normen voor de financiering van omgevingsdiensten door gemeenten. De omgevingsdiensten vrezen dat het voorspelde 'ravijnjaar' voor gemeenten in 2026 de financiering voor toezicht en handhaving zonder provinciale en rijksmiddelen doet krimpen, terwijl de regulering en naleving van energiebesparingswetgeving een structurele opgave is. Hierin kan meehelpen dat de impuls voortkomend uit het EBA de perceptie over de noodzaak van toezicht en handhaving vergroot (heeft), waardoor gemeenten en de provincie ook na 2026 middelen voor energiebesparingswetgeving beschikbaar willen stellen aan de omgevingsdiensten.

De verschillende gemeenten die zijn geïnterviewd, verdelen de middelen in wisselende mate tussen de gemeente en omgevingsdiensten. In sommige gevallen houdt de gemeente een groot deel van de middelen bij zichzelf voor stimulerende maatregelen, al dan niet uitgevoerd door een ondernemersloket of een private uitvoerder. In andere gevallen wordt het hele bedrag doorgezet naar de omgevingsdienst voor toezicht en handhaving en in sommige gevallen voor stimulerende maatregelen.

Ten slotte geven omgevingsdiensten en gemeenten aan dat de middelen bij het aanvragen van de SEB als toereikend werden geacht met het oog op de doelen van het EBA. Maar door de complexere uitvoering in de praktijk, de aanscherping en verbreding van de energiebesparingsplicht en de indexering van de uurtarieven van de omgevingsdienst wordt het niet meer haalbaar geacht om de doelen te halen met de beschikbaar gestelde middelen. Sommige gemeenten geven daarentegen aan dat de middelen wél toereikend zijn, maar dat de controles van omgevingsdiensten duurder zijn dan de bezoeken van private partijen voor bijvoorbeeld energiescans, hoewel deze bezoeken niet gelden als controle van een inspectiedienst en daarom geen juridische betekenis hebben.

Capaciteit

De tijdelijke middelen die aan gemeenten en omgevingsdiensten zijn verstrekt, worden voor een groot gedeelte uitgegeven aan tijdelijke capaciteit, zoals opdrachtverlening en inhuur. Gemeenten en in sommige gevallen omgevingsdiensten verlenen opdrachten aan private partijen en ondernemersloketten om stimulerende maatregelen uit te voeren, zoals energiescans. Ook besteden omgevingsdiensten de controles uit of ze huren capaciteit in. Hierdoor is een gedeelte van de capaciteit bij omgevingsdiensten extern.

Gemeenten en omgevingsdiensten kiezen voor deze uitbestedingen om twee redenen. Allereerst zijn de middelen voor de uitvoering van het EBA grotendeels tijdelijk van aard. Dit maakt het lastig om vaste aanstellingen van medewerkers mee te bekostigen. Ten tweede blijkt het lastig toezichthouders aan te trekken. Toezichthouders binnen de omgevingsdiensten vinden het toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving vaak niet aantrekkelijk vanwege de specialistische rol. Hierdoor is een functie lastig te combineren met andere toezichtstaken. Ook moeten toezichthouders voor toezicht op energiebesparingswetgeving voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.3 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit zijn landelijke normen voor toezicht voor wat betreft opleiding, werkervaring, kennis en frequentie van controles. Veel toezichthouder voldoen niet aan deze normen waardoor zij deze controles niet kunnen uitvoeren. Daarnaast is het aanbod van gespecialiseerde toezichthouders op de arbeidsmarkt klein waardoor omgevingsdiensten onervaren mensen moeten aantrekken en opleiden.

De geringe ervaring van toezichthouders op energiebesparingswetgeving is breder dan het EBA en wordt herkend door de provincie en het Rijk. Hierdoor heeft de provincie gefaciliteerd in de omscholing van medewerkers van omgevingsdiensten en heeft het Ministerie van EZK samen met Omgevingsdienst NL een modulaire energie-opleiding ontwikkeld bij de ODNL-academie.

Organisatie

De provincie Noord-Holland, de Noord-Hollandse gemeenten en de vier omgevingsdiensten die actief zijn in de provincie zijn de belangrijkste stakeholders van het akkoord. We beschrijven in deze paragraaf de belangrijkste rollen van deze stakeholders.

De provincie heeft een belangrijke rol in het akkoord en lijkt het voortouw te nemen in de organisatie van het akkoord. De provincie is aangesloten bij het energiebesparingsoverleg en het regio-overleg en heeft daardoor het meeste zicht op de uitvoering en de voortgang van het EBA. Als laatste is de provincie Noord-Holland verantwoordelijk voor de organisatie van het energiebesparingsberaad. Op de manier waarop de provincie haar rollen inneemt zijn alle partijen tevreden.

Gemeenten hebben een wisselende rol in het akkoord. Op basis van eigen voorkeur hebben gemeenten ofwel uitsluitend een opdrachtgevende rol richting omgevingsdiensten, ofwel een gecombineerde invulling met ook een uitvoerende rol. Niet elke gemeente voelt zich voldoende in staat om deze opdrachtgevende rol goed in te vullen. Sommige gemeenten werken nauw samen met omgevingsdiensten, terwijl andere behoefte hebben aan een meer sturende positie ten opzichte van de omgevingsdienst. Een oorzaak hiervan kan zijn dat er tussen een gemeente en omgevingsdienst geen structurele communicatie plaatsvindt of dat inzicht in de behaalde resultaten van omgevingsdiensten ontbreekt. De jaarlijkse afspraken en de cijfers voor het SEB zijn in verschillende gevallen de enige sturingsinformatie die een gemeente van een omgevingsdienst krijgt. Omgevingsdiensten geven aan meer sturing en opdrachtgeverschap vanuit gemeenten te willen, maar dat structureel contact met gemeenten soms lastig te organiseren is.

Omgevingsdiensten hebben een uitvoerende rol in het akkoord. Op basis van de jaarlijkse afspraken met de gemeenten voeren zij stimulerende activiteiten uit en houden zijtoezicht op de naleving van energiebesparingswetgeving.

Er heerst tevredenheid over de organisatie- en overlegstructuur op regionaal niveau. Betrokkenen geven aan dat er met de provincie en onder gemeenten en omgevingsdiensten onderling in de regio-overleggen en het energiebesparingsoverleg goed wordt samengewerkt. De overleggen zorgen voor verbinding en ruimte om zaken samen op te pakken. Hierdoor zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over uurtarieven, de duur van controles en de wijze waarop monitoring plaatsvindt. Op lokaal niveau, tussen de omgevingsdiensten en gemeenten, is verbetering mogelijk.

4.3 Bevindingen

Tijdelijke impuls voor een structurele opgave

De SEB en de rijksmiddelen zijn een belangrijk impuls voor het EBA en de naleving van energiebesparingswetgeving in de provincie Noord-Holland. Hierdoor kan extra capaciteit worden vrijgemaakt voor de inhaalslag die met het EBA is voorzien. Tegelijkertijd vormt de tijdelijkheid van de middelen een risico voor de structurele opgave. Wanneer in 2026 geen geld meer beschikbaar is vanuit de SEB, is de inzet op controles en handhaving afhankelijk van de wil van gemeenten om deze activiteiten te bekostigen. Ook kan veel kennis en ervaring verloren gaan door uitbesteding en tijdelijke inhuur, waardoor de gemeenten en omgevingsdiensten na 2026 gedeeltelijk nieuwe capaciteit, ervaring en kennis moeten opbouwen.

Rapportage voor middelen moeilijk herleidbaar

De gemeenten en omgevingsmiddelen hebben meerdere tijdelijke middelen van verschillende verstrekkers beschikbaar voor toezicht en handhaving van energiebesparingswetgeving. De verschillende verantwoordingssystematieken voor verschillende financiële stromen maken het voor aanvragers lastig om te rapporteren over de activieteiten. Tegelijkertijd is het lastig om te bepalen welke activiteiten met welke middelen zijn uitgevoerd. Hierdoor ontstaat het risico dat er over activiteiten wordt gerapporteerd in meerdere uitvoeringsregelingen en er dubbelingen ontstaan. Als de cofinanciering van een gemeente voor de SEB is gefinancierd vanuit andere regelingen wordt dit risico nog groter. Voor een buitenstaander is het daardoor moeilijk te herleiden welke resultaten zijn geboekt met welke middelen.

Scope van de SEB en de EBA komen niet overeen

Gemeenten en omgevingsdiensten kunnen de SEB inzetten voor stimulerende maatregelen, de informatieplicht en de energiebesparingsplicht. Het EBA is omvangrijker en richt zich bijvoorbeeld ook op de energielabel-C-plicht. Voor de activiteiten buiten de scope van de SEB is geen financiële impuls.

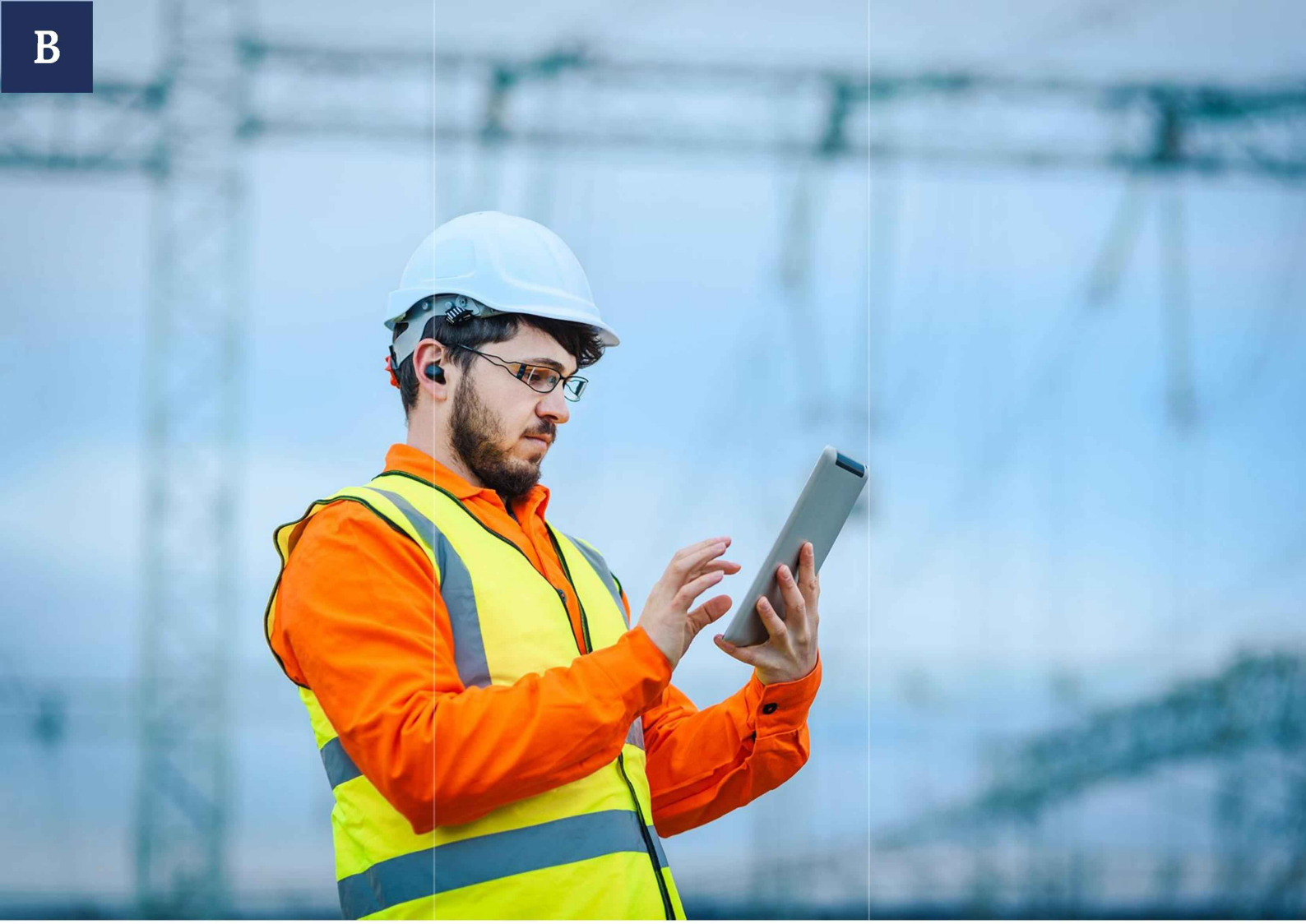
Wel komen de scope van de SEB en de associatie van betrokkenen van het EBA met de informatieplicht en de energiebesparingsplicht overeen. De scope van de SEB kan een belangrijke factor zijn waardoor het beeld is ontstaan dat de SEB zich voornamelijk richt op deze twee plichten.

Middelen schieten mogelijk tekort voor het bereiken van de doelstellingen

De beelden van betrokkenen lopen uiteen in hoeverre de doelstellingen van het akkoord bereikt kunnen worden met de beschikbare middelen. Ook de omstandigheden voor de uitvoering door de uitbreiding van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht en de indexering van de uurtarieven van omgevingsdiensten zijn veranderd. Dit heeft weerslag op de uitvoeringscapaciteit en het aantal controles dat uitgevoerd dient te worden. Hierdoor kunnen de middelen ontoereikend blijken om de doelstellingen te behalen.

Veel ruimte voor lokale invulling van samenwerking

Het akkoord en het werkplan gaan niet specifiek in op de wijze waarop gemeenten en omgevingsdiensten met elkaar moeten samenwerken voor de uitvoering van het akkoord. Op basis van reguliere werkplannen dienen de gemeenten en omgevingsdiensten met elkaar samen te werken. De samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten is daardoor afhankelijk van de individuele verhoudingen tussen de organisaties. Deze samenwerking wordt beïnvloed door de wijze waarop voor het akkoord met elkaar is samengewerkt en de rol die de gemeenten en omgevingsdiensten elkaar toebedelen door overleg, monitoring, informatie-uitwisseling en werkafspraken.

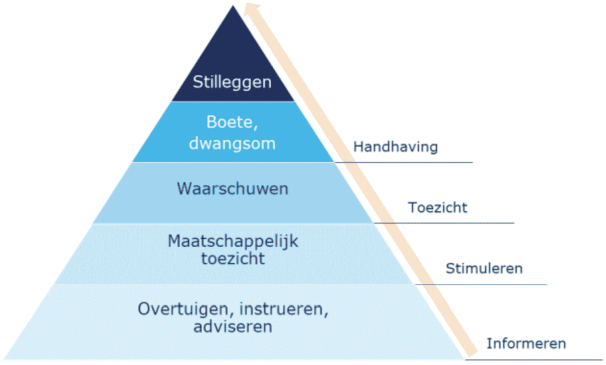


HOOFDSTUK 5

Uitvoering

5.1 Feitelijke beschouwing

Het werkplan uit de Noord-Hollandse besparingsaanpak maakt integraal onderdeel uit van het akkoord. De vier omgevingsdiensten in de provincie Noord-Holland hebben de hoofdlijnen van het akkoord vertaald naar het werkplan. Het werkplan is gebaseerd op de handhavingspiramide (figuur 5) en bestaat uit vijf onderdelen – communicatie, stimuleren, toezicht en handhaving, monitoring en kennisdeling. De eerste drie onderdelen richten zich op de primaire uitvoering. Monitoring en kennisdeling richten zich op de organisatie daaromheen. De vier omgevingsdiensten en de gemeenten geven ieder op een eigen manier invulling aan de aanpak gebaseerd op de handhavingspiramide. We gaan in deze paragraaf in op de vijf onderdelen van het werkplan.



Figuur 5. De handhavingspiramide (Ayres & Braithwaite (1992).

Communicatie

De omgevingsdiensten en provincie zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitrol van een gezamenlijke communicatiestrategie. Hieruit is de campagne 'Check. Klik. Bespaar', met bijbehorende website https://checkklikbespaar.nl/, voortgekomen en een 'toolkit' waar gemeenten en omgevingsdiensten gebruik van kunnen maken. De doelgroep van deze website en toolkit zijn ondernemingen en instellingen. Zij kunnen op de website informatie vinden over de informatieplicht en de energiebesparingsplicht, onderzoeken of zij onder deze verplichting vallen en nagaan aan welke verplichtingen ze moeten voldoen.

Stimuleren

Om te bevorderen dat bedrijven investeren in besparingsmaatregelen, heeft de overheid zowel stimulerende als regulerende instrumenten tot haar beschikking. Door bedrijven te informeren over energiebesparing en relevante wetgeving en door hen te stimuleren, werkt de overheid met bedrijven samen. Hierin wordt gebruikgemaakt van lokale expertise, energiebesparingsscans, slimme technologieën, een uniforme aanpak en een integrale communicatiestrategie.

Toezicht en handhaving

Omgevingsdiensten en gemeenten houden toezicht op bedrijven door hen te controleren of wettelijk verplichte energiebesparende maatregelen zijn getroffen en handhaaft wanneer dit niet aan de orde is. Controles worden zoveel mogelijk gebundeld om dubbele belasting voor ondernemers te minimaliseren.

Monitoring

Jaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang en naleving van energiebesparingswetgeving. Gegevens over planning en monitoring worden vastgelegd in een gezamenlijke tool met uniforme uitgangspunten en KPI's. In een standaardformat wordt aan gemeenten gevraagd het volgende aan te leveren:

Kwalitatief

- Een beschrijving van de verrichte activiteiten;
- Knelpunten en risico's;
- De voortgang van activiteiten ten opzichte van de planning;
- De verwachting van het verdere verloop van de activiteiten;
- De wijze waarop voorlichting en/of publiciteit heeft plaatsgevonden;
- Overige relevante informatie;
- Wijzigingen in de voortgang en/of planning van de activiteiten.

Kwantitatief

- Aantal communicatiecampagnes;
- Aantal energiescans;
- Aantal aanschrijvingen met betrekking tot de informatieplicht;
- Aantal inventarisaties;
- Aantal controles bij bedrijven type A/B/C;
- Aantal hercontroles bij bedrijven type A/B/C.

Ter invulling van de monitoring staat in het werkplan beschreven dat dashboards worden ontwikkeld. Ook wordt ingezet op datagedreven werken.

Kennisdeling

De betrokken overheden worden geacht kennis te delen door intensivering van het reguliere proces tussen omgevingsdiensten en de provincie. In overleg wordt onder meer bepaald welke pilots gedaan kunnen worden.

5.2 Beelden

5.2.1 Activiteiten

Betrokkenen geven aan dat verschillende activiteiten (tabel 3) worden uitgevoerd door de organisaties die zijn benoemd in het EBA.

Tabel 3. Activiteiten binnen het EBA.

Categorie	Activiteiten	Organisatie(s)
Organisatie EBA	Ontwikkeling werkplan	Omgevingsdiensten
	Ontwikkeling monitoringstool	Omgevingsdienst NZKG
	Opzetten en beheren regeling	Provincie Noord-Holland
	Organiseren van overleggen	Provincie Noord-Holland
	Monitoring	Provincie Noord-Holland
	Organiseren energiebesparingsberaad	Provincie Noord-Holland

Categorie	Activiteiten	Organisatie(s)
	Rapporteren	Gemeenten, omgevingsdiensten
Stimulerend toezicht	Ontwikkeling communicatiecampagne	Omgevingsdiensten in samenwerking met extern communicatiebureau en provincie Noord-Holland
	Stimulerend toezicht	Gemeenten, omgevingsdiensten, externe partijen
	Informeren van bedrijven over wet- en regelgeving	Gemeenten, omgevingsdiensten, externe partijen
Toezicht en handhaving	Opdrachtverlening en financiering omgevingsdiensten	Provincie Noord-Holland, gemeenten
	Aanschrijven bedrijven over informatieplicht	Omgevingsdiensten
	Handhaving op meldplicht	Omgevingsdienst
	Inventarisatie energierelevante bedrijven	Omgevingsdienst
	Opleiden toezichthouders	Omgevingsdienst, ODNL
	Toezicht en handhaving energiebesparingsplicht bedrijven type A/B/C	Omgevingsdienst

De organisatie van de uitvoering wordt door elke organisatie anders ingevuld. Sommige gemeenten voeren stimulerend toezicht bijvoorbeeld zelf uit en andere gemeenten besteden het uit aan de omgevingsdienst. We gaan in het vervolg van deze paragraaf in op activiteiten die vallen onder stimulerend toezicht, toezicht en handhaving, en monitoring. Kennisdeling en communicatie ontbreken omdat deze in vorige hoofdstukken aan bod zijn gekomen.

Stimuleren

Naast de diversiteit in de *organisatie* van de uitvoering is ook diversiteit te zien in de *invulling* van stimulerend toezicht. Sommige gemeenten zien het aanbieden van een energiescan aan een bedrijf als stimulerend terwijl een omgevingsdienst een controle op energiebesparingswetgeving ziet als stimulerend toezicht. Ondernemerslokketten geven aan dat de diversiteit aan aanpakken verwarrend kan zijn voor bedrijven.

Bedrijven staan wisselend open voor stimulerende maatregelen. Sommige betrokkenen geven aan dat bedrijven de informatie over de energiebesparingswetgeving en energiescans prettig vinden, terwijl andere vertellen dat er weinig animo is vanuit ondernemers voor deze maatregelen. Dit kan onder andere komen door wantrouwen richting de overheid. Ondernemersloketten en RVO geven aan dat wanneer het aanbod van maatregelen wordt gepromoot vanuit het ondernemersperspectief, bijvoorbeeld kostenbesparing of verlichting van netcongestie, ondernemers hier meer voor open staan.

Daar waar gemeenten energiescans uitvoeren, is het vaak zo dat de omgevingsdienst controles uitstelt bij organisaties waar een scan is uitgevoerd. Hierdoor hebben deze organisaties tijd om de benodigde energiebesparingsmaatregelen te treffen. In deze gevallen is het vaak zo dat hierover een prettige samenwerking plaatsvindt tussen de desbetreffende gemeente en omgevingsdienst.

Als laatste vragen sommige betrokkenen zich af wanneer het kantelpunt van stimulerend naar regulier toezicht is bereikt. Sommige gemeenten en omgevingsdiensten zetten alleen nog maar in op regulier toezicht. De provincie geeft aan dat de stimulerende maatregelen tot en met 2023 zijn gepland. Andere gemeenten geven ook aan dat zij in de komende periode zullen blijven inzetten op stimulerende maatregelen.

Toezicht en handhaving

Voornamelijk omgevingsdiensten zetten in op toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving, met name voor de informatieplicht en de energiebesparingsplicht. Een aantal gemeenten voert deze taken zelf uit. Door de impuls van het EBA vindt er meer toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving plaats en is hier meer aandacht voor. Enkele respondenten geven aan dat het grootste gedeelte van de bedrijven geen moeite heeft met deze controles.

Monitoring

De monitoring wordt voornamelijk verzorgd door omgevingsdiensten. De omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft een monitoringstool ontwikkeld waarmee jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het EBA wordt gerapporteerd voor de verantwoording van de SEB. Omgevingsdiensten bereiden de rapportages voor en sturen deze naar de gemeenten, die de rapportages vervolgens meestal direct doorsturen naar de provincie. Vragen over de voortgang worden vanuit de provincie aan de gemeenten gesteld. In veel gevallen worden deze vragen beantwoord door de omgevingsdiensten. Een deel van de rapportages bevat onduidelijke gegevens of wordt later dan de gestelde rapportagedatum naar de provincie verzonden.

Daarnaast leveren omgevingsdiensten elk jaar rapportagecijfers aan over het jaarlijkse werkplan van omgevingsdiensten voor alle taken en diensten die met de gemeenten zijn afgesproken. Gemeenten kunnen uit deze cijfers niet goed opmaken wat in de uitvoering op activiteitenniveau is gerealiseerd. Ook worden deze rapportagecijfers veelal niet besproken met de verantwoordelijken voor het EBA binnen de gemeenten.

5.2.2 Externe ontwikkelingen

Naast randvoorwaarden die intern georganiseerd kunnen worden, hebben ook externe ontwikkelingen invloed op de uitvoering van het EBA. Betrokkenen geven aan vijf externe ontwikkelingen te zien. Deze bespreken we hierna alle vijf.

Gebrek aan (betrouwbare) data over energierelevante bedrijven

Gemeenten en omgevingsdiensten hebben geen volledig zicht op de bedrijven die moeten voldoen aan de energiebesparingswetgeving. Betrokkenen geven aan dat de initiële basislijsten van RVO onbetrouwbaar zijn gebleken. Overheden kunnen op verschillende manieren bedrijven identificeren, bijvoorbeeld door de informatieplicht, aanschrijvingen en data-analyse, maar geen van deze methodes geeft een volledig beeld. Hierdoor kunnen gemeenten en omgevingsdiensten op dit moment niet aangeven hoeveel controles zij (nog) moeten uitvoeren om voor 2027 alle energierelevante bedrijven te controleren.

Toezichthouders zijn beperkt omdat energiegegevens van bedrijven zijn beschermd vanuit de Wet milieubeheer met het oog op bescherming tegen concurrentie en er geldt een geheimhoudingsplicht in de huidige Elektriciteits- en gaswet. Het Ministerie van EZK werkt aan wetgeving die het delen van data tussen de energieleverancier van bedrijven, omgevingsdiensten en gemeenten mogelijk maakt. De verwachting is dat deze wetgeving in 2025 wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Uitbreiding van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht

Vanaf 2023 zijn meer organisaties verplicht om te voldoen aan de informatieplicht en de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten kunnen door deze uitbreiding een energiebesparingsonderzoek uitvoeren wanneer de erkende maatregelenlijsten ongeschikt zijn. Dit onderzoek is voor onderzoeksplichtige bedrijven verplicht. Ook is onder andere de doelgroep voor de verplichtingen verbreed, bijvoorbeeld naar de glastuinbouw, en worden energierelevante organisaties verplicht om naast energiebesparende maatregelen ook CO_2-reducerende maatregelen te treffen. Deze uitbreiding zorgt voor meer complexe controles en vraagt om meer expertise van de toezichthouders.

Storing E-loket

In het najaar van 2023 kampte RVO met een storing in het formulier voor de informatieplicht. Hiertoe heeft RVO de omgevingsdiensten gevraagd te wachten met het aanschrijven van nog niet gemelde organisaties tot 1 januari 2024, zodat ondernemers voldoende tijd tot hun beschikking hebben gekregen om te voldoen aan deze verplichting. Hierdoor geven betrokkenen aan dat er enige vertraging in de planning is opgelopen met betrekking tot het aanschrijven van organisaties.

Uitbreiding van het basistakenpakket van de omgevingsdienst

Met de invoering van de Omgevingswet zijn de informatieplicht en de energiebesparingsplicht toegevoegd aan het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Dit geeft omgevingsdiensten een impuls om te investeren in een meer structurele organisatie en de toezicht en handhaving meer te programmeren en te evalueren. Dit kan resulteren in een efficiëntere uitvoering van het EBA. Tegelijkertijd zorgt dit ervoor dat met de SEB basistaken worden gefinancierd terwijl deze middelen waren bedoeld als extra impuls.

Energiecrisis en netcongestie

De verhoogde energieprijzen in de energiecrisis zijn een belangrijke stimulans geweest voor ondernemers om energiebesparingsmaatregelen te treffen. Hierdoor voldoen verschillende organisaties al (snel) aan de relevante wetgeving. Door de daling van de energieprijzen wordt deze urgentie weer minder gevoeld en vergt het meer moeite om ondernemers energiebesparingsmaatregelen te laten treffen. De aandacht van de ondernemer is nu namelijk gericht op andere onderwerpen zoals netcongestie. RVO en ondernemersloketten benadrukken dat het koppelen van het thema energiebesparing aan het onderwerp netcongestie een belangrijk frame kan zijn om ondernemers te motiveren energiebesparende maatregelen te treffen.

5.3 Bevindingen

Het werkplan is opgesteld en wordt uitgevoerd

Voor de uitvoering van het EBA is een logisch en goed onderbouwd werkplan opgesteld op basis van de handhavingspiramide. Daarbinnen hebben gemeenten en omgevingsdiensten de vrijheid om deze naar eigen inzicht te organiseren en invullen. Hierdoor ontstaan verschillen in aanpakken per gemeente. In deze aanpakken zien we de invulling van de vijf stappen uit het werkplan terug met de communicatiecampagne, stimulerende maatregelen, controles, handhaving, monitoring en kennisuitwisseling. Deze activiteiten richten zich voornamelijk op de naleving van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht.

De informatievoorziening voldoet niet altijd voor gemeenten

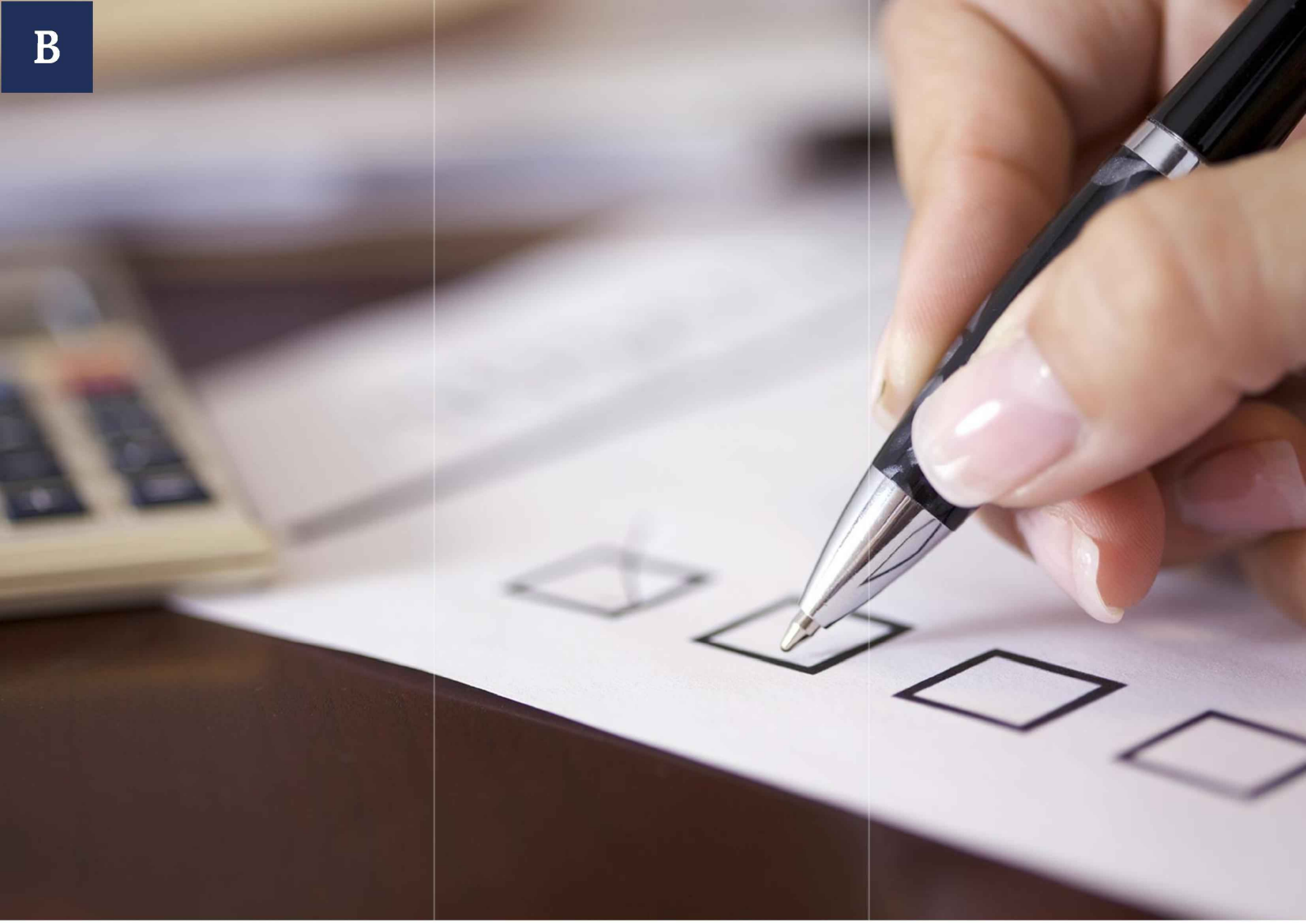
De jaarlijkse monitoring en de rapportage van de realisatie van het werkplan geven gemeenten vaak onvoldoende sturingsinformatie. De monitoringsgegevens bieden niet altijd diepgang in de uitgevoerde activiteiten, de voortgang op de doelen en hoe de uitvoering van het EBA verloopt. Hierdoor is het vaak onduidelijk voor gemeenten wat er is gebeurd met de middelen, kunnen zij niet bijsturen en zij zijn niet goed in staat een opdrachtgevende rol op de omgevingsdiensten uit te oefenen. Daarom zien wij ruimte voor verbetering in de aan te leveren rapportage en de frequentie waarop de rapportage wordt gemaakt.

De uitbreiding van het basistakenpakket, de energiecrisis en netcongestie hebben een positieve invloed op de uitvoering

Externe ontwikkelingen hebben in positieve en negatieve zin invloed op de uitvoering van het EBA. De uitbreiding van het basistakenpakket kan leiden tot meer efficiëntie in de uitvoering en continuering van toezicht en handhaving op energiebesparingswetgeving na 2026. De energiecrisis heeft de naleving van energiebesparingswetgeving gunstig beïnvloed. Netcongestie heeft een tweeledig effect op de uitvoering. Enerzijds kan deze opgave ondernemers afleiden van de opgave om energiebesparende maatregelen te treffen. Anderzijds kunnen ondernemers worden gemotiveerd om deze maatregelen te treffen om zodoende netverlichting te realiseren en de capaciteit te gebruiken voor bedrijfsactiviteiten. In dit tweede geval zal dit niet leiden tot energiebesparing maar tot een verschuiving in het energiegebruik.

Gebrekkige data en de verbreding van de energiebesparingsplicht zijn de grootste obstakels voor de uitvoering

Het gebrek aan inzicht in energierelevante bedrijven vormt het grootste knelpunt om de doelen te halen, omdat zonder deze data de omvang van het doel om elk energierelevant bedrijf voor 2027 te bezoeken niet kan worden vastgesteld. Gemeenten en omgevingsdiensten hebben door de beschikbare data enigszins zicht op de omvang, maar kunnen niet met zekerheid zeggen in hoeverre zij dit doel bewerkstelligen. Ook de uitbreiding van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht heeft ervoor gezorgd dat de omvang van deze doelstelling groter is geworden. Deze ontwikkeling heeft impact op de hoeveelheid benodigde middelen om elke organisatie binnen de scope op een juiste wijze te controleren. Als laatste heeft de storing in het e-loket van RVO gezorgd voor vertraging in de resultaten, maar we voorzien dat deze vertraging binnen de periode van het EBA hersteld kan worden.



HOOFDSTUK 6

Resultaten en effecten

6.1 Feitelijke beschouwing

De feitelijke beschouwing is opgebouwd langs de doelen uit artikel 2 van het EBA zoals beschreven in subparagraaf 3.1.2.

Communicatiecampagne

Zoals eerder beschreven hebben de omgevingsdiensten en de provincie in samenwerking met een extern communicatiebureau een communicatiecampagne ontwikkeld en gelanceerd. Het resultaat hiervan is deze website: https://www.checkklikbespaar.nl/.

Gemeenten en omgevingsdiensten lopen voor met communicatiecampagnes ten opzichte van de planning. Deze lokale overheden hebben tot en met 2023 1.766 communicatie-uitingen gerealiseerd. Dit zijn ruim 1.000 uitingen meer dan zij hadden aangegeven in de oorspronkelijke planning. Ook hebben tot en met 2023 drie informatiebijeenkomsten meer dan gepland plaatsgevonden.

Tabel 4. Realisatie van communicatieactiviteiten tot en met 31 december 2023.[7]

Activiteit	Planning	Realisatie	Verschil
Provinciale communicatiecampagne	1	1	0
Communicatieactiviteiten	603	1.766	+1.163
Informatiebijeenkomsten	25	28	+3

Controle op energiebesparingswetgeving

De betrokken partijen binnen het EBA lopen achter op planning voor wat betreft stimulerende maatregelen, aanschrijvingen, controles en hercontroles. Alleen het aantal bedrijven dat is geïdentificeerd met de inventarisaties is hoger dan verwacht.

Tabel 5. Realisatie van stimulerende en toezichtactiviteiten tot en met 31 december 2023.[8]

Activiteit	Planning	Realisatie	Verschil
Energiescans	1.400	914	-486
Dataloggers	86	76	-10
Aanschrijvingen informatieplicht	4.085	1.032	-3.053
Inventarisaties	6.060	6.687	+627
Controles type A/B	3.891	2.194	-1.697
Controles type C	221	52	-169
Hercontroles type A/B	1.745	904	-841
Hercontroles type C	115	12	-103

[7] [8] Deze aantallen zijn gebaseerd op de ontvangen rapportages tot en met 6 juni 2024.

Controles voldoen aan de gestelde kaders

Uit tabellen 2 en 3 blijkt dat de betrokken partijen zowel informeren, stimuleren als controleren. Feitelijke data ontbreekt over handhavingsactiviteiten, de volgordelijkheid van activiteiten, het hanteren van een uniforme werkwijze, de bundeling van toezicht en de aansluiting bij initiatieven van ondernemers, bedrijfskoepels en ondernemersverenigingen.

Organiseren van het jaarlijkse energiebesparingsberaad

Tot op heden heeft er nog geen energiebesparingsberaad plaatsgevonden. Deze tussenevaluatie heeft als doel om het eerste energiebesparingsberaad van bestuurlijke informatie te voorzien.

6.2 Beelden

Oorzaken voor achterstanden op planning

Alle betrokkenen geven aan dat de realisatie van de uitvoering achterloopt op de beoogde planning. Gemeenten en ondernemersloketten geven aan dat op sommige plekken organisaties geen gebruikmaken van stimulerende maatregelen zoals energiescans. Voor de vertragingen in het toezicht worden verschillende oorzaken genoemd. De meest belangrijke redenen zijn:

- De langere opstartperiode dan oorspronkelijk was voorzien.
- Het gebrek aan betrouwbare data.
- De beperkingen in het vinden, aantrekken, behouden en opleiden van toezichthouders.
- De hogere complexiteit van controles dan oorspronkelijk was voorzien.

Het jaarlijkse energiebesparingsberaad heeft nog niet plaatsgevonden. De provincie zag in 2023 te weinig bespreekpunten voor het beraad vanwege de opstartperiode van het EBA en daarbij kwam het beraad ongelegen vanwege de provinciale verkiezingen. Hierdoor heeft de provincie besloten het energiebesparingsberaad niet te organiseren. Op dit besluit heeft de provincie geen tegenberichten van gemeenten of omgevingsdiensten ontvangen. In het najaar van 2024 staat het eerste energiebesparingsberaad gepland.

Verwachte resultaten

De beelden over de verwachtingen dat de doelstellingen van het EBA op tijd worden bereikt, zijn divers. Verschillende partijen geven aan dat dit niet kan worden ingeschat omdat het aantal energierelevante organisaties niet bekend is. De omvang van de doelstelling is daarom niet duidelijk. Andere partijen gaan uit van het aantal geplande activiteiten zoals aangegeven in de planningstool. Sommige partijen vinden het aannemelijk dat de geplande aantallen uitgevoerd kunnen worden en dat deze doelstellingen haalbaar zijn, mede door de verlenging van het SEB tot en met 2026. Andere partijen zijn van mening dat achterstanden niet zijn in te lopen en dat het controleren van alle energierelevante bedrijven niet realistisch is.

Effectiviteit van activiteiten

De activiteiten lijken effect te hebben met het oog op de naleving van de energiebesparingswetgeving. Gemeenten geven aan dat stimulerende activiteiten in wisselende mate effectief zijn. Eén gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat energiescans effectief zijn en dat veel bedrijven aan de slag gaan met energiebesparingsmaatregelen na een bezoek. De ondernemersloketten geven daarentegen aan dat ondernemers niet onder de indruk zijn van wet- en regelgeving en dat zij vooral energieopwekkende maatregelen treffen na een energiescan. Ook omgevingsdiensten geven aan het effect van controles lastig te kunnen bepalen en hebben wisselende beelden. De ene omgevingsdienst geeft aan dat al veel bedrijven voldoen aan de verplichtingen bij het eerste bezoek, terwijl een andere omgevingsdienst ervaart dat na bijna elke controle een hercontrole moet plaatsvinden.

6.3 Bevindingen

De uitvoering van het EBA loopt qua stimulerende en toezichtactiviteiten achter op planning

De toezichtactiviteiten binnen het EBA, met uitzondering van communicatieactiviteiten en de inventarisaties, lopen achter op planning. Dit zijn voornamelijk stimulerende en toezichtactiviteiten. Hiervoor hebben betrokkenen verschillende redenen aangedragen, waaronder het gebrek aan capaciteit, de hogere complexiteit van controles dan vooraf was verwacht, het gebrek aan betrouwbare data, de storing in het e-loket en de wisselende bereidheid van organisaties om gebruik te maken van stimulerende maatregelen. Door de uitvoering van het diverse scala aan activiteiten verdeeld over de drie facetten die zijn benoemd in artikel 3 van het EBA, lijkt gebruik te worden gemaakt van de werkwijze zoals deze is bedoeld. Wel is er diversiteit in de invulling hiervan en is het de vraag of het met dit resultaat beoogde gelijke speelveld wordt gerealiseerd. Als laatste heeft het energiebesparingsberaad nog niet plaatsgevonden.

Onzekerheid of achterstanden worden ingehaald

Vanwege de achterblijvende activiteiten is het de vraag of de beoogde resultaten van het EBA op tijd worden behaald. Verschillende interne en externe factoren die invloed hebben op de vertraging in de uitvoering lijken niet op korte termijn te worden opgelost. De kwaliteitscriteria 2.3 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving stellen bijvoorbeeld dat een toezichthouder die toeziet op energiebesparingswetgeving minimaal één jaar werkervaring moeten hebben, waardoor het gebrek aan capaciteit niet zomaar is opgelost. Ook verwacht het Ministerie van EZK dat de wetgeving die het delen van data tussen de energieleverancier van organisaties en omgevingsdiensten en gemeenten mogelijk maakt, pas in 2025 aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Tegelijkertijd heeft de uitbreiding van de informatie- en energiebesparingsplicht ervoor gezorgd dat dezelfde hoeveelheid beschikbare middelen moeten worden ingezet voor meer en complexere controles, waardoor de verwachting is dat deze middelen niet meer toereikend zijn. Wel is de verwachting dat het energiebesparingsberaad nog dit jaar wordt georganiseerd.

Geboekte resultaten dragen bij aan de naleving van energiebesparingswetgeving

Hoewel de resultaten achterlopen op schema, treffen ondernemers maatregelen naar aanleiding van de stimulerende activiteiten. Deze zijn zowel energiebesparend als duurzaam opwekkend van aard. Ook controles dragen bij aan de effectiviteit. Bedrijven voldoen aan de verplichtingen of krijgen hercontroles. Wanneer bij nalaten handhaving plaatsvindt, kan met grote zekerheid worden gesteld dat dit leidt tot de naleving van de energiebesparingswetgeving en daarmee tot energiebesparing. Hiermee kan worden gesteld dat de resultaten die worden geboekt effect hebben en dat elke stimulerende activiteit en elke controle bijdragen aan de effectiviteit van het EBA.



HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Conclusie 1 – Het EBA is een impuls voor toezicht op, handhaving van en naleving van energiebesparingswetgeving

Door het akkoord staat energiebesparingswetgeving op het vizier bij de provincie, gemeenten en omgevingsdiensten. De overheden voeren verschillende activiteiten uit op dit thema, werken samen en investeren capaciteit en middelen om bedrijven te laten voldoen aan energiebesparingswetgeving. De SEB versterkt de impuls nog meer. Door de vrijgekomen middelen wordt geïnvesteerd in capaciteit om de activiteiten uit te voeren.

Desalniettemin vormt de tijdelijkheid van het EBA en de SEB het risico dat er na 2026 onvoldoende middelen meer zijn om structureel in te zetten op het thema.

Conclusie 2 – De resultaten voor stimulerende en toezichtactiviteiten van het EBA blijven fors achter op planning en het is onzeker of deze achterstanden worden ingehaald

De uitvoering van het EBA loopt voor de stimulerende en toezichtactiviteiten fors achter op de planning. Tegelijkertijd lopen de gemeenten en omgevingsdiensten voor op het aantal communicatie-uitingen en inventarisaties. Dit heeft verschillende oorzaken:

- De achterblijvende bereidwilligheid van organisaties om gebruik te maken van stimulerende maatregelen;
- Het gebrek aan betrouwbare data;
- De langere opstartfase dan oorspronkelijk was gepland;
- De complexere uitvoering dan van tevoren was gedacht in combinatie met de verbreding van de energiebesparingswet;
- Het gebrek aan ervaren personeel.

Het is zeer onzeker of de achterstanden worden ingehaald. De looptijd van het akkoord is al over anderhalf jaar bereikt, verschillende complicaties houden de komende periode aan en ook de middelen zijn op een gegeven moment uitgeput.

In de tussentijd heeft elke communicatie-uiting, stimulerende of VTH-activiteit effect en wordt door de uitvoering al veel bereikt in de naleving op de energiebesparingswetgeving.

Conclusie 3 – De sturingsinformatie kan frequenter en uitgebreider

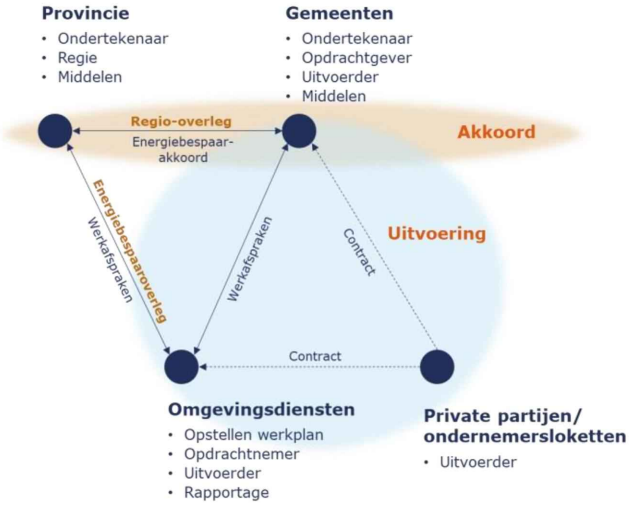
De sturingsinformatie van het EBA is beperkt. Normaal gesproken wordt enkel één keer per jaar op hoofdlijnen de stand van zaken van het EBA door omgevingsdiensten en gemeenten aangereikt. In verschillende gevallen moet dit nog worden aangevuld en komt de rapportage met flinke vertraging. Ook is het niet eenvoudig om de resultaten van de uitvoering van de EBA te kunnen duiden, vanwege de verschillende subsidies en regelingen. Daarom is het onbekend welk effect het EBA heeft, losstaand van de VUE-regeling en de SPUK THE.

Conclusie 4 – Gemeenten kunnen de opdrachtgevende rol niet altijd goed invullen

Gemeenten hebben in verschillende gevallen moeite om de rol als opdrachtgever richting de omgevingsdiensten in te vullen. Dit komt allereerst doordat in sommige gevallen onvoldoende afstemming tussen gemeenten en omgevingsdiensten plaatsvindt. Dit wordt landelijk bij omgevingsdiensten herkend en daarom werkt het interbestuurlijk programma VTH onder andere aan het stroomlijnen van de goede samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten.

Desalniettemin zien we binnen de context van het EBA dat daar waar de provincie met gemeenten en omgevingsdiensten overlegt in regio-overleggen en energiebesparings-overleggen, een structureel overleg tussen gemeenten en omgevingsdienst ontbreekt (zie figuur 6).

Daarnaast zien we dat gemeenten geringe sturingsinformatie van omgevingsdiensten ontvangen. Als laatste merken we op dat gemeenten in sommige gevallen weinig capaciteit hebben, waardoor ook weinig tijd is om de omgevingsdienst actief te kunnen sturen.



Figuur 6. Overlegstructuur van het EBA.

Conclusie 5 –Er bestaat spanning tussen lokaal maatwerk en een gelijk speelveld

Het energiebesparingsakkoord zet in op het bevorderen van een gelijk speelveld binnen het kader van energiebesparingswetgeving. Hoewel er een bepaalde mate van afstemming is, komt dit maar ten dele van de grond. Gemeenten en omgevingsdiensten hebben telkens verschillende aanpakken om stimulerende maatregelen en toezicht en handhaving in te vullen. Hier is sprake van een spanningsveld. Overheden willen kunnen inspelen op lokale ontwikkelingen en aansluiten bij het gemeentelijke ondernemersprofiel. Dat vraagt om lokale diversiteit in aanpakken. Daartegenover staat dat het, in het kader van eerlijke behandeling en concurrentie en naar de geest van de Omgevingswet, wenselijk is dat omgevingsdiensten groeien naar een meer uniforme aanpak om een gelijk speelveld te creëren.

Conclusie 6 – De focus van de uitvoering is nauwer dan de focus van het EBA

In de uitvoering van het EBA ligt de focus op de informatieplicht en de energiebesparingsplicht. Dat geldt voor de focus van de betrokkenen bij de verschillende organisaties, maar ook voor de wijze waarop bepaalde onderdelen zijn uitgewerkt, zoals de SEB en de monitoring. Dit zorgt ervoor dat het grootste deel van de activiteiten op de wet- en regelgeving is gericht en dat er een nauwere focus wordt gehanteerd dan in het EBA is opgenomen. Het EBA richt zich namelijk op alle relevante energiebesparingswetgeving, waaronder bijvoorbeeld ook de label-C-plicht en de EPDB III.

Conclusie 7 – Effectmonitoring en -sturing ontbreken grotendeels

Op basis van de huidige monitoring binnen het EBA is het moeilijk vast te stellen of de doelen worden gehaald. De monitoring beperkt zich tot het outputniveau, bijvoorbeeld het aantal controles. Hierdoor bestaat het risico dat te laat wordt bijgestuurd wanneer de activiteiten niet het effect tonen zoals met het EBA wordt beoogd. Wanneer enige mate van inzicht gegeven kan worden in de effecten van de activiteiten die het EBA voortbrengt, kan effectiever met de beschikbare middelen worden gestuurd.

7.2 Aanbevelingen

1. **Zorg voor een heldere taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten, met uniforme aanpak VTH**

   Voor het creëren van een gelijker speelveld voor organisaties in Noord-Holland bevelen we aan om de taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten scherper af te bakenen, waarbij gemeenten zich meer richten op communicatie en stimulering, en omgevingsdiensten op toezicht houden en handhaven. In het verlengde hiervan raden we aan om de afstemming tussen de omgevingsdiensten te intensiveren met het doel om overal op eenzelfde manier toezicht te houden en te handhaven, bijvoorbeeld bij het inventariseren van energierelevante bedrijven en de prioritering van controles. Hiermee creëren de omgevingsdiensten een gelijker speelveld.

2. **Stuur bij of prioriteer voor het behalen van het EBA**

   Met de huidige stand van zaken is het zeer onzeker of de doelen van het EBA kunnen worden gehaald. Wij zien in potentie drie 'knoppen' om bij te sturen op de resultaten van het EBA. Het is mogelijk om het akkoord te verlengen of meer middelen beschikbaar te stellen. Mochten beide routes niet haalbaar zijn, dan is het nodig om te prioriteren in de doelen. Bijvoorbeeld door te accepteren dat niet langer alle bedrijven worden bezocht, maar meer te sturen op een selectie van bedrijven waar veel effect kan worden bereikt.

3. **Verbeter de monitorings- en sturingsinformatie**

   Besteed aandacht aan rapportage en monitoring, in het bijzonder de frequentie en diepgang ervan en besteed ook aandacht aan de sturingsinformatie en datagedreven toezicht. Inventariseer de informatiebehoeften bij gemeenten en de provincie en onderzoek hoe – rekening houdend met de nationale en regionale beschikbare data – de effecten van het EBA in kaart kunnen worden gebracht. Pas hier de wijze van de monitoring van het EBA op aan en maak afspraken met de partijen onderling in het Bestuurlijk Energiebesparingsberaad (BEB) en/of met de omgevingsdiensten over de frequentie en wijze van aanleveren van data en rapportages en de inhoud van monitorings- en sturingsinformatie.

4. **Organiseer een uitvoerend overleg tussen gemeenten en omgevingsdiensten**

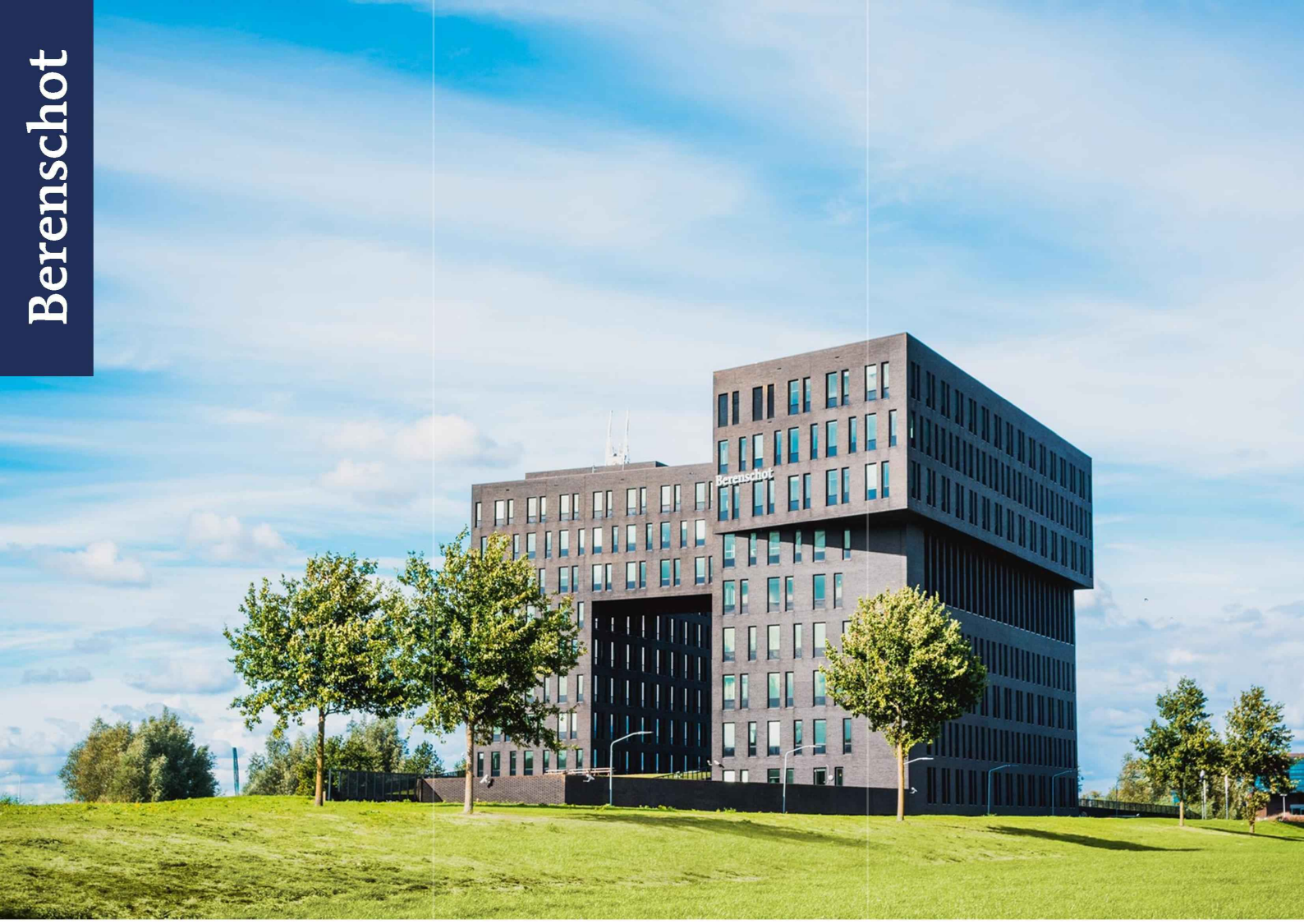
   We bevelen aan om in de overlegstructuur van het EBA een uitvoerend overleg per omgevingsdienst met gemeenten te organiseren zoals op dit moment al plaatsvindt vanuit de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Hierin kunnen de lopende zaken met betrekking tot de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken worden besproken en sturingsinformatie worden gedeeld. Op deze manier worden gemeenten beter in staat gesteld de opdrachtgevende rol richting de omgevingsdiensten in te vullen.

5. **Werk een structurele aanpak uit rond naleving van energiebesparingswetgeving**

   Het EBA is een tijdelijke stimulans voor gemeenten en omgevingsdiensten om in te zetten op de naleving van energiebesparingswetgeving. Om deze stimulans te kunnen borgen na de looptijd van het EBA bevelen we aan om een plan van aanpak op te stellen voor een structurele borging van deze activiteiten voor alle relevante energiebesparingswetgeving. Houdt hierbij rekening met nationale ontwikkelingen en de geleerde lessen uit het EBA. Op deze manier

ontwikkelen de bevoegde gezagen een aanpak voor de naleving van energiebesparingswetgeving die aansluit op de regionale en nationale context en die reikt voorbij de grenzen van het akkoord.

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl