



Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Nota van bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. IJssels en mevrouw drs. S. Mathijssen, RO.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
X: @RekenkamerOost
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

De foto is afkomstig van <https://nl.vecteezy.com/gratis-fotos/energie>">Energie Stockfoto's door Vecteezy

Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, december 2024

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergronden energiebesparings- en informatieplicht	6
1.2.1	Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing	7
1.3	Taakverdeling.....	9
1.4	Financiering.....	11
1.5	Wat hebben we onderzocht?.....	12
1.6	Leeswijzer.....	12
2	Energieverbruik bedrijven	13
2.1	Zicht op energieverbruik bedrijven.....	13
2.2	Zicht op energiebesparingsplichtige bedrijven	15
2.3	Zicht op naleving informatieplicht	16
3	Inzet op energiebesparingsplicht	17
3.1	Ambities en doelen energiebesparing	17
3.2	Inzet op toezicht energiebesparing.....	18
3.2.1	Aanvullende opdracht energietoezicht	22
3.3	Provinciale subsidie energietoezicht.....	24
4	Resultaten en effecten	28
4.1	Resultaten en effecten toezicht 'provinciale' bedrijven	28
4.1.1	Omgevingsdienst regio Nijmegen.....	30
4.1.2	Omgevingsdienst regio Arnhem	32
4.2	Resultaten en effecten subsidieregeling.....	34
4.2.1	Omgevingsdienst regio Nijmegen.....	36
4.2.2	Omgevingsdienst regio Arnhem	37
Bijlage 1:	Bronnenlijst	41
Bijlage 2:	Bevindingen DoeMee-onderzoek deel provincies	43

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de achtergronden en de rolverdeling bij en de financiering van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Tot slot geven we de focus weer van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht kunnen een bijdrage leveren aan de duurzaamheidsdoelstellingen van provincies en gemeenten. Reden voor de Vereniging van Rekenkamers (VvR) om een DoeMee-onderzoek uit te voeren naar het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Ook voor de provincie Gelderland is energiebesparing een relevant thema. In achtereenvolgende coalitieakkoorden wordt het belang ervan genoemd.

Aan het DoeMee-onderzoek deden 109 rekenkamers, waaronder alle provinciale rekenkamers, mee aan dit onderzoek. Ook wij deden mee, waarmee de provincies Gelderland en Overijssel en de omgevingsdiensten regio Arnhem (ODRA), regio Nijmegen (ODRN), IJsselland en Twente onderwerp van onderzoek waren. Tegelijkertijd deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de energiebesparingsplicht over de periode 2008-2023.

De uitkomsten van het DoeMee-onderzoek en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn op 21 november 2024 gepubliceerd. Het DoeMee-rapport is [hier](#) te vinden, het rapport van de Algemene Rekenkamer is te benaderen via deze [link](#).

De uitkomsten¹ en conclusies van het DoeMee-onderzoek en de conclusies van het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn hierna weergegeven.

¹ Ingekort en beperkt tot de voor dit onderzoek relevante bevindingen. Het volledige overzicht is opgenomen in bijlage 2.

Uitkomsten van het DoeMee-onderzoek

- Bij tien van de twaalf provincies is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing.
- Er wordt door elf provincies gestuurd op de taken van de omgevingsdienst en één van de provincies kon hier geen antwoord op geven. Bij acht provincies zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht.
- Zes provincies geven aan dat de rapportages adequate informatie bevatten. De respondenten die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1) of geen adequate informatie wordt geleverd (3), geven aan dat de rapportage geen inzicht geven in de effecten, zoals bijvoorbeeld een reductie in CO₂-uitstoot als gevolg van vermindering van gas- en elektriciteitsverbruik.

Conclusies DoeMee-onderzoek

- Landelijke en provinciale middelen hebben intensivering van de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Door het tijdelijke karakter van de intensiveringen is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten, dit uit zich bijvoorbeeld in het niet in kunnen zetten van vast personeel.
- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de plicht hier inlichtingen over te geven.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.

Conclusie onderzoek Algemene Rekenkamer

Bedrijven en instellingen met een energiebesparingsplicht besparen naar alle waarschijnlijkheid minder energie dan het Rijk wil. De minister van Klimaat en Groene Groei weet niet goed welke bedrijven onder deze plicht vallen, ondanks dat deze verplichting al 30 jaar bestaat en diverse keren is aangepast. Ook weet de minister onvoldoende wat toezicht op deze verplichting oplevert.

Om het landelijke en daarmee wat globalere rapport wat meer provinciale inkleuring mee te geven, besloten we om specifiek op het onderdeel resultaten en effecten van de energiebesparingsplicht een verdiepingsslag te maken. De uitkomsten daarvan treft u hierbij aan.

1.2 Achtergronden energiebesparings- en informatieplicht

De verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie geldt al sinds 1993. In de loop van de tijd zijn wet- en regelgeving aangepast, een samenvatting daarvan, is opgenomen in figuur 1.

Figuur 1: Tijlijn energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing



Bron: Eindrapport DoeMee-onderzoek 2024, *Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing*.

Sinds 2008 zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh en/of 25.000 m³ aardgas gebruiken verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen. Het gaat om maatregelen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. De rijksoverheid heeft de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing opgesteld om bedrijven en instellingen te helpen. Op de maatregelenlijst staan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Sinds 1 juli 2019 moeten bedrijven en instellingen eens in de vier jaar rapporteren over wat zij gedaan hebben om energie te besparen. Dit is de informatieplicht. De Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten. Het is niet zo dat bedrijven die voldoen aan de informatieplicht ook automatisch voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Vanaf juli 2023 heeft het Rijk de energiebesparingsplicht verbreed naar verduurzaming van het energieverbruik. Dit betekent dat de energiebesparingsplicht is uitgebreid met CO₂-reducerende maatregelen en dat maatregelen voor het produceren van duurzame energie en elektrificatie, met een terugverdientijd van vijf jaar of minder, zijn toegevoegd aan de verplichting. De maatregelenlijst (zie § 1.2.1) is daarop aangepast. Daarnaast is de doelgroep waarvoor de energiebesparingsplicht geldt uitgebreid met bedrijven en instellingen die onder het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) vallen. Ook de glastuinbouw en bedrijven die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, zoals afvalverwerkingsbedrijven en bedrijven in de zware industrie, vallen per 1 juli 2023 onder de plicht.

Deze verplichtingen maakten onderdeel uit van de Wet milieubeheer en zijn per 1 januari 2024 in de Omgevingswet opgenomen.

1.2.1 Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing

Zowel voor het energietoezicht op gemeentelijke als provinciale bedrijven zijn de Energiebesparende maatregelenlijsten (EML) van toepassing. Provinciale bedrijven zijn over het algemeen grootverbruikers met een vergunning. Deze bedrijven vallen sinds 1 juli 2023 ook onder de EML van de energiebesparingsplicht. Daarvoor waren de vergunningsvoorschriften uitgangspunt voor toezicht. Veelal waren deze vergunningsvoorschriften te algemeen geformuleerd om op een goede manier toezicht te kunnen houden op de energiebesparingsplicht. Gelderland is in 2020 een traject gestart

om de vergunningen op dit onderwerp te actualiseren (zie § 3.2 en § 4.1). Daarnaast waren grootverbruikers vanuit de Energie-efficiëntie Richtlijn van de Europese Unie (EED) en de Wet milieubeheer in Nederland al langer verplicht om energie-audits uit te voeren en op basis daarvan energiebesparingsplannen op te stellen. De toezichthouder betreft deze rapporten bij het toezicht.

De EML is in de praktijk vooral voor bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag toepasbaar. Met maatregelen op het gebied van verlichting en isolatie kunnen bedrijven onder bevoegd gezag van de gemeenten relatief eenvoudig invulling geven aan de besparingsplicht. Voor provinciale bedrijven zijn de productieprocessen ingewikkelder en daarmee ook de energiebesparingsmaatregelen. Het toezicht bij provinciale bedrijven vraagt dan ook om specialistische kennis van toezichthouders.

In de Erkende Maatregelenlijsten (EML) Energiebesparing staan energiebesparende maatregelen opgenomen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen. De EML bestaat uit drie onderdelen, te weten Gebouwen, Faciliteiten en Processen². In 2023 is de EML vernieuwd.

Gebouwen

In de categorie ‘gebouwen’ gaat het bijvoorbeeld om het isoleren van verwarmingsleidingen en het toepassen van een weersafhankelijke regeling en/of een klokregeling. Maar bijvoorbeeld ook om het vervangen van lampen door LED-verlichting. Brede kennis van zowel de technische aspecten van gebouwssystemen als van duurzame energieopwekking en -beheer is nodig om toezicht te kunnen houden.

Faciliteiten

Maatregelen in de categorie ‘faciliteiten’ hebben, uiteraard afhankelijk van de aard van een bedrijf, onder meer van doen met serverruimtes, zwembaden en roltrappen. Daarnaast ook met productkoeling en grootkeukenapparatuur. En ook met onder meer stoom en perslucht. Toezicht op energiebesparende maatregelen in faciliteiten vraagt om specifieke kennis van gebouwgebonden systemen, energiebeheer, technische innovaties (zoals hernieuwbare energie), en de wet- regelgeving rond energie-besparing.

Processen

Nog meer dan bij ‘faciliteiten’ is de aard van het bedrijf van invloed op de categorie ‘processen’. Er zijn maatregelen voor natlakspuitcabines, proceswarmte en -koeling en voor veehouderijen en datacentra. Het toezicht op energiebesparende maatregelen in processen vereist een multidisciplinaire aanpak met technische en operationele kennis en kennis van wet- en regelgeving.

² <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml>

1.3 Taakverdeling

Bevoegd gezag

Zowel gemeenten als provincie zijn bevoegd gezag voor bedrijven en dus opdrachtgever voor het toezicht dat door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag voor de energiebesparings- en informatieplicht.

De bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag is, zijn de complexe bedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan mestverwerkers, afvalbedrijven, energiebedrijven bedrijven die gevaarlijke stoffen bewerken of opslaan. De term complexe bedrijven komt uit de Omgevingswet en gaat over bedrijven die door hun aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving (afdeling 3.3) staat welke milieubelastende activiteiten hieronder vallen:

- Seveso-inrichtingen (een technische eenheid waar een gevaarlijke stof wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, bijvoorbeeld een distributeur van LPG);
- een aantal IPPC-installaties³ met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico en
- een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor Seveso-bedrijven (ook wel bekend als BRZO-bedrijven) is belegd bij zes Seveso-omgevingsdiensten, waaronder de ODRN voor de provincies Gelderland en Overijssel. VTH-werkzaamheden bij bedrijven met IPPC-installaties of activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico mogen door alle omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

In Gelderland zijn naast de ODRN nog vijf omgevingsdiensten. De uitvoering van VTH-taken voor de provincie ligt bij twee omgevingsdiensten: de ODRN en de ODRA (zie figuur 2). De verdeling van de taken over de ODRN en de ODRA is als volgt:

- ODRN: vergunningverlening voor alle bedrijven onder bevoegd gezag provincie.
- ODRN: toezicht en handhaving Seveso-inrichtingen.
- ODRA : toezicht en handhaving IPPC-installaties en/of activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

Zij voeren deze taken uit voor de hele provincie Gelderland, dus ook buiten de regio's Arnhem en Nijmegen.

Figuur 2: Uitvoerings- en handhavingstaken omgevingsdiensten



Bron: Uitsnede van figuur 1 uit de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland (2024)

³ IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU)

Omgevingsdiensten voeren het toezicht uit

Gemeenten en provincies hadden de uitoefening van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht in de meeste gevallen gemandateerd aan hun omgevingsdienst. Dat gold ook voor de provincie Gelderland. Andere overheden voerden zelf de toezichts- en handhavingstaken uit. In 2022 hebben bedrijven, instellingen, gemeenten en provincies aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij uit te laten voeren. Omdat het efficiënter is en de lastendruk verlaagt. Per 1 juli 2023 zijn de energiebesparings- en informatieplicht daarom toegevoegd aan het basistakenpakket⁴ van omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten voeren het toezicht dus uit in opdracht van het bevoegde gezag. Voor de provincie Gelderland zijn dit de ODRN en ODRA. De werkzaamheden van de omgevingsdiensten bestaan uit:

1. Energietoezicht bij inrichtingen vallend onder artikel 2.15 van het activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bedrijven en instellingen zijn verplicht om alle energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.
2. Toezicht op de informatieplicht energiebesparing. Per 1 juli 2019 hebben veel bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m3 aardgas gebruiken naast een energiebesparingsplicht ook een informatieplicht. Zij moeten een melding indienen bij RVO. De omgevingsdienst voert toezicht en handhaving uit.
3. Toezicht op energiebesparing bij vergunningsplichtige bedrijven die vallen onder het gemeentelijk of provinciale gezag.
4. Het actueel houden van de omgevingsvergunning milieu. Bij energierelevante inrichtingen dienen eisen opgenomen te worden in relatie tot energie en energiebesparing. De omgevingsdienst actualiseert verouderde vergunningen en voorziet nieuwe vergunningen van adequate energievoorschriften.
5. Diverse overige energie gerelateerde (advies-) werkzaamheden voor partners en lokale netwerken.

Handhaving

In de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een stappenplan opgenomen om tot een passende interventie te komen, wanneer de energiebesparingsplicht niet wordt nageleefd. Wanneer bij toezicht blijkt dat een bedrijf zich niet houdt aan de energiebesparingsverplichting, wordt een hercontrole ingepland. Daarmee wordt het bedrijf tijd geboden om alsnog aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Als overtredingen niet worden of zijn opgeheven binnen de hersteltermijn kan het bevoegd gezag een last onder dwangsom opleggen. De last onder dwangsom wordt over het algemeen eerst aangekondigd via een vooraankondiging / voornemen last onder dwang⁵.

⁴ Het basistakenpakket bestaat uit taken die gemeenten en provincies verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst.

⁵ <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/informatiebladen-toezicht-handhaving/toezicht-handhaving-energiebesparingsplicht/stap-4-handhaving/#:~:text=Het%20bevoegd%20gezag%20moet%20handhavend,niet%20voldoen%20aan%20de%20onderzoeksplicht.>

1.4 Financiering

Omgevingsdiensten ontvangen middelen van gemeenten en provincies voor de uitvoering van het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Hierover maken zij afspraken via werkprogramma's of dienstverleningsovereenkomsten. Met ingang van 2023 maakt de energiebesparingsplicht onderdeel uit van het basistakenpakket. De afspraken die de provincie Gelderland heeft met de omgevingsdiensten komen in §3.2 aan bod.

Sinds 2019 stelde het Rijk, vanwege de uitbreiding van het takenpakket met de taken rondom energiebesparings- en informatieplicht, verschillende subsidies beschikbaar om de capaciteit van de omgevingsdiensten voor toezicht en handhaving van de verplichting te versterken.

Tabel 1: Overzicht rijksregelingen m.b.t. energiebesparingsplicht 2019-2026

jaartal	Financiering	Bedrag in mln.
2019-2023	Versterkte Uitvoering Energiebesparing en Informatieplicht (VUE)	€ 19,5
2022-2024	Specifieke Uitkering voor activiteiten in het interbestuurlijk programma versterking VTH stelsel (SPUK IBP VTH)*	€ 18,0
2022-2026	Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE)	€ 56,0

* Deze SPUK is gericht op het verbeteren van de VTH-taak en niet specifiek voor de energiebesparingsplicht. Bron: Eindrapport DoeMee-onderzoek 2024, Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing.

11

Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Met de eerste regeling konden omgevingsdiensten via Rijkswaterstaat, externe capaciteit inzetten voor bijvoorbeeld bedrijfscontroles. Deze regeling kende drie rondes en liep 31 december 2023 af.

De tweede regeling (SPUK IBP VTH) was gericht op de versterking van de omgevingsdiensten en het VTH-stelsel.

De Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE) is eveneens een regeling van het Rijk. Alle omgevingsdiensten in Nederland konden van oktober 2022 tot en met maart 2023 bij RVO een specifieke uitkering aanvragen voor extra ondersteuning op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Met de SPUK THE kunnen omgevingsdiensten over meerdere jaren extra capaciteit voor toezicht en handhaving realiseren. Zo kunnen ze als omgevingsdienst hun organisatie in de periode van 2022 tot en met 2026 verder professionaliseren, bedrijven bezoeken en de uitvoering van energiebesparende maatregelen verbeteren. Het beschikbare budget bedroeg € 56 miljoen. Voor de SPUK THE-regeling wordt een cofinanciering van gemeenten en provincies gevraagd van minimaal 20%.

Tabel 2: SPUK-THE bedragen en fte's per omgevingsdienst

Omgevingsdienst	Toegekend bedrag (x 1.000)	Aangetrokken Fte's t.o.v. nul-situatie
Arnhem	€ 1.566	1
Nijmegen	€ 769	0,67

Bron: klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht (geraadpleegd op 20 augustus 2024).

De afspraak is om tenminste 1 fte extra aan te trekken bij het gebruik maken van de regeling. Het lukte de ODRN niet om een extra toezichthouder energie aan te trekken. In overleg met het ministerie van EZK is besloten om de werkzaamheden te verdelen over de drie energie-toezichthouders die al in dienst zijn. Een nieuwe milieutoezichthouder vangt de uren op die zij daardoor minder aan milieucontroles kunnen besteden.⁶

1.5 Wat hebben we onderzocht?

Voor de verdieping op het DoeMee-onderzoek ligt de focus op het zicht op resultaten en effecten van het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Om daar zicht op te kunnen geven, brengen we eerst doelstellingen en ambities in kaart. Hoewel de energiebesparingsplicht al ettelijke jaren bestaat, kozen we ervoor om het onderzoek in tijd af te bakenen tot de periode 2020-2024. Op een enkel punt gaan we iets verder terug omdat een subsidieregeling bijvoorbeeld al eerder is gestart. Met deze tijdsafbakening sluiten we aan op de periode dat zowel de energiebesparingsplicht als de informatieplicht van toepassing is. We maakten gebruik van de uitkomsten van het DoeMee-onderzoek en vulden dit aan met informatie over resultaten en effecten. Hiervoor bekeken we documentatie van zowel de provincie Gelderland als van de omgevingsdiensten en voerden we gesprekken. Dit is veel meer dan in het DoeMee-onderzoek mogelijk was.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op het zicht op het energieverbruik van bedrijven en het zicht op aantallen energiebesparingsplichtige bedrijven. In hoofdstuk drie staat de inzet op de energiebesparingsplicht centraal. Hoofdstuk vier is gewijd aan de resultaten en effecten van de inzet op de energiebesparingsplicht.

⁶ Bestuursrapportage Q1 2023 van ODRN

2 Energieverbruik bedrijven

In dit hoofdstuk maken we de energiebesparingsplicht concreter. Wat is de ontwikkeling in het energieverbruik bij bedrijven? Over hoeveel bedrijven gaat het?

2.1 Zicht op energieverbruik bedrijven

Normen

- De provincie heeft zicht op de ontwikkeling in het energieverbruik van de sector bedrijven.
- De provincie heeft zicht op het aantal energierelevante bedrijven waar ze bevoegd gezag voor is.
- De omgevingsdiensten hebben zicht op het aantal energierelevante bedrijven waarop ze toezicht moeten houden in het kader van de energiebesparings- en informatieplicht.

Bevindingen

- In de energiemonitor van het Gelderse energieakkoord zijn de cijfers over het energieverbruik van bedrijven gerelateerd aan de afspraak om 1,5% energie te besparen per jaar. In de provinciale jaarstukken komt het niet halen van dit doel regelmatig terug.
- Het aantal bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, is bekend. Niet al deze bedrijven zijn energierelevant. De meeste bedrijven zijn wel energierelevant.
- De provincie heeft zelf geen lijst met bedrijven waar ze bevoegd gezag zijn én die onder de energiebesparingsplicht vallen. Eerdere ramingen konden niet teruggevonden worden en volgens de ODRN waren dit er minder dan door de provincie geraamd.

-vervolg op volgende pagina-

Bevindingen - vervolg

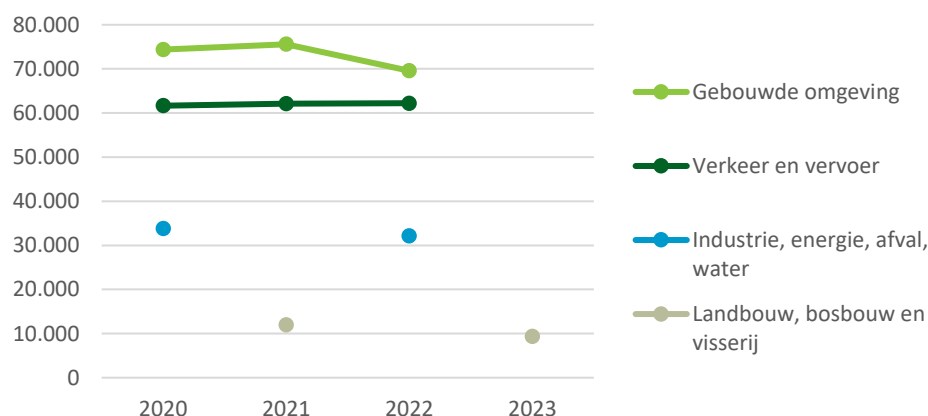
- De ODRN heeft inmiddels volledig zicht op het aantal provinciale bedrijven dat onder energiebesparings- en informatieplicht valt.
- De ODRA heeft nog geen volledig zicht op het aantal provinciale bedrijven dat onder energiebesparings- en informatieplicht valt. Het aangeleverde overzicht bevat mogelijk nog kleinverbruikers (stand november 2024).
- De aansluiting in aantal bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag en energierelevante bedrijven over de jaren heen is lastig te maken. Wel is duidelijk dat er wijzigingen zijn geweest in bevoegd gezag als gevolg van de omgevingswet.
- De ODRA heeft zicht op de naleving van de informatieplicht en de ODRN heeft gedeeltelijke zicht op de naleving van deze plicht. De nog uit te voeren controles worden hier als verklaring voor gegeven.

Ontwikkeling in energieverbruik bedrijven

In de Gelders Energie Akkoord (GEA) monitor 2023 over de periode tot 2021 staat dat het besparen van energie slecht lukt in Gelderland (zie § 3.1 voor meer informatie over ambities en doelen). Het energiegebruik neemt namelijk in alle sectoren nog toe. Alleen in de landbouw is sprake van een lichte afname. De besparing komt op gemiddeld iets meer dan 0,8% per jaar vanaf 2013. Het GEA geeft aan dat de doelen nog buiten bereik zijn. In de jaarstukken van de provincie komt het niet halen van afgesproken 1,5% per jaar regelmatig terug.

In de landelijke klimaatmonitor staan recentere cijfers over het energieverbruik in Gelderland. Hieruit blijkt dat het energieverbruik in 2022 ten opzichte van 2020 iets lager ligt voor de sectoren bebouwde omgeving en industrie. Voor de landbouw, bosbouw en visserij is het energieverbruik voor 2023 gegeven en dat ligt eveneens lager ten opzichte van de meting in 2021. Wat dit betekent voor de 1,5% energiebesparing is door de Rekenkamer niet inzichtelijk te maken.

Figuur 3: Totaal energieverbruik Gelderland naar sector



Bron: Klimaatmonitor, geraadpleegd op 20 november 2024.

2.2 Zicht op energiebesparingsplichtige bedrijven

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de provincie bevoegd gezag is voor de complexe bedrijven. In de periode 2020 -2024 varieert dit type bedrijven tussen de 201 en 215 (zie tabel 3). Tussen 2023 en 2024 hebben er als gevolg van de omgevingswet substantiële wisselingen plaatsgevonden in bevoegd gezag met name van de provincie naar gemeente. Er zijn nu minder bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie dan in 2020. Ambtelijk is aangegeven dat bij de invoering van de omgevingswet 29 bedrijven naar het bevoegde gezag van gemeenten zijn gegaan en 6 bedrijven naar dat van de provincie. Aantallen die niet goed aansluiten op de meerjarige overzichten van de ODRA en de ODRN (zie tabel 3). Ook in de notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' staan andere aantallen voor de ODRA: namelijk een aantal van 120 provinciale bedrijven.

Tabel 3: Bedrijven onder bevoegd gezag provincie (met energiebesparingsplicht)

Omgevingsdienst	2020	2021	2022	2023	2024
Regio Arnhem	161	169	172	172 (120 á 123)	157 (120 á 123)
Regio Nijmegen	45 (36)	45 (36)	45 (36)	44 (36)	45 (36)
Totaal	204	212	214	215	201

Bron: Aanlevering ODRA en ODRN.

15

Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Niet alle bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie hebben een energiebesparingsplicht. Op verzoek van de provincie hebben de ODRN en de ODRA hier informatie voor aangeleverd. De ODRN geeft aan dat van 44 bedrijven er 36 een energiebesparingsplicht hebben.⁷ De ODRA heeft nog geen volledig beeld van het aantal bedrijven met energiebesparingsplicht. Er moet nog een klein aantal bedrijven gecontroleerd worden, zo bleek in november 2024. Hier kunnen nog kleinverbruikers tussen zitten. De ODRA verwacht dat er zo'n 120 á 123 provinciale bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen.

De ODRN en de ODRA schreven eerder dat er voor 2023 naar verwachting 133 bedrijven voor controle in aanmerking komen.⁸ Het gaat hier om de bedrijven die een actuele vergunning hebben. Dit aantal geeft alle provinciale bedrijven met een middelgroot of groot energiegebruik aan (toezicht door ODRA + toezicht door ODRN). Dit getal is inclusief de ETS-bedrijven, zij vallen sinds 1 juli 2023 ook onder de energiebesparingsplicht. Ramingen die nog eerder door de provincie zijn gemaakt over het aantal midden- en grootverbruikers konden niet meer gevonden worden. Volgens de ODRN waren er in ieder geval minder grootverbruikers dan de provincie in eerste instantie had geraamd.⁹

⁷ In de notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' staat een aantal van 38.

⁸ PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven. ODRN, 3 oktober 2022.

⁹ ODRN bestuursrapportage t/m juli 2022. Agendastuk AB vergadering van 13 oktober 2022

2.3 Zicht op naleving informatieplicht

Naast de energiebesparingsplicht geldt sinds 1 juli 2019 ook de informatieplicht energiebesparing voor bedrijven. Dit betekent dat bedrijven eens per vier jaar moeten rapporteren aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO) welke energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar zij hebben uitgevoerd. Deze verplichting geldt voor alle energierelevante bedrijven, met uitzondering van de bedrijven die al voldoen aan een andere energiebesparingsverplichting.

In de Statenbrief van april 2022 over energiebesparing staat dat in Gelderland ruim 7.500 bedrijven¹⁰ al gerapporteerd hebben welke energiebesparende maatregelen zij namen. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat de gemeente hier over het algemeen de controlerende instantie is.¹¹

In reactie op het DoeMee-onderzoek geeft de ODRA aan volledig zicht te hebben op de bedrijven die zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden. Hiervoor worden verschillende bronnen gecombineerd voor een zo compleet mogelijk overzicht; informatie wordt gedownload bij het e-loket van RVO.nl en gecombineerd met de bedrijven waarvan de omgevingsdienst weet dat ze aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen. De ODRN geeft in reactie op het DoeMee-onderzoek aan gedeeltelijk zicht te hebben en baseert zich op dezelfde bronnen als de ODRA. Als verklaring voor het niet volledige zicht worden de nog uit te voeren controles genoemd.

¹⁰ Er zijn ongeveer 200.000 bedrijven en instellingen in Gelderland (PS 2022-253).

¹¹ PS2022-253.

3 Inzet op energiebesparingsplicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de ambities en doelen op het gebied van energiebesparing en energietoezicht en de inzet die daarvoor wordt gepleegd.

3.1 Ambities en doelen energiebesparing

De insteek van de provincie Gelderland op energiebesparing door bedrijven komt in diverse documenten aan de orde. Hieronder een overzicht van de meeste relevante passages.

17

Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Bevindingen

Relevante ambities en doelen voor energiebesparing zijn:

- Gelderland in 2050 klimaatneutraal;
- 55% minder uitstoot aan broeikasgas in 2030 ten opzichte van 1990;
- 1,5% energiebesparing per jaar;
- 2020-2023 actualiseren van alle vergunningen van bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag op het aspect energie;
- 2023-2024 controleren van alle bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag op het aspect energie.

Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie 'Gaan voor Gaaf Gelderland' (2018) staat het streven om Gelderland in 2050 klimaatneutraal te krijgen. De provincie zet onder andere in op energiebesparing en het terugdringen van het energieverbruik door isolatie en efficiëntere toepassingen: in huizen en gebouwen, bij verkeer en vervoer, in de industrie en in de landbouw.

Gelders programma klimaat en klimaatakkoord

In het Gelders programma klimaat 2021 -2030 (herziene versie van april 2024) staat de ambitie om in 2030 de broeikasgasuitstoot in Gelderland met 55% te reduceren ten opzichte van 1990. In het kader van energiebesparing bij bedrijven wil de provincie energiescans faciliteren en vergunningverlening en handhavingprocessen bij gemeenten ondersteunen.¹²

(Uitwerking) Gelders energieakkoord

De provincie neemt deel aan het Gelders Energieakkoord (GEA). In dit akkoord staat voor het bedrijfsleven een doelstelling: 1,5% energiebesparing per jaar voor de periode 2013-2023. Om de doelen die gesteld zijn in het Gelders programma klimaat ten aanzien van energiebesparing te realiseren, is er in 2023 een intensivering van het energietoezicht in gang gezet. Voor de bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is loopt deze versnelling in 2023 en 2024. Het doel van de versnelling is om al deze bedrijven te controleren op het aspect energie. Daarnaast loopt er sinds 2018 een subsidieregeling voor gemeenten om ze te ondersteunen bij het energietoezicht op de bedrijven waar zij het bevoegde gezag zijn. Een voorwaarde in deze regeling is dat er plan ligt hoe de gemeente in de periode 2018 - 2024 bij ten minste 50% van de energieverbruikers toezicht uitoefent of laat uitoefenen door de omgevingsdienst.

Tot 2023 liep het project Energie in de milieuvergunning. Het doel hiervan was voor alle inrichtingen waarvoor de provincie Gelderland bevoegd gezag is, te onderzoeken of het aspect energiebesparing voldoende was vastgelegd in de vergunning. Zo niet, dan werd er een actualisatie van de energievoorschriften gestart.

3.2 Inzet op toezicht energiebesparing

De inzet op het toezicht op energiebesparing vindt plaats binnen het VTH-beleid en wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten. De aandacht voor energietoezicht in het provinciale VTH-beleid komt aan de orde in deze paragraaf. In § 3.2.1 gaan we in op intensiveringstraject energietoezicht provinciale bedrijven en in § 3.3 op de subsidieregeling voor gemeenten voor energietoezicht. De intensivering van het energietoezicht op provinciale bedrijven in 2023 en de subsidieregeling voor gemeenten zijn vanuit het energiebeleid gefinancierd.

¹² Hiervoor is € 200.000 per jaar beschikbaar.

Norm

- GS hebben in VTH-beleid en uitvoeringsprogramma's de inzet op de energiebesparingsplicht vastgelegd.
- GS verantwoorden in VTH-jaarverslagen over de inzet op de energiebesparingsplicht.
- Daar waar de provincie afspraken maakt met ODRA en/of ODRN over aanvullende opdrachten energietoezicht, ziet de provincie toe op de uitvoering van die opdrachten.

Bevindingen

- Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is beleid vastgesteld. Voor energiebesparing hanteert de provincie als uitgangspunt dat bedrijven die geen energiebesparingsplannen opstellen of maatregelen niet tijdig nemen via toezicht en handhaving tot actie worden aangezet.
- Voor elk jaar is er een uitvoeringsprogramma en een VTH-jaarverslag met daarin aandacht voor de energiebesparingsplicht. Hieruit blijkt dat:
 - tot 2023 de focus op de actualisatie van de vergunningen lag;
 - vanaf 2023 meer ingezet wordt op energietoezicht om zo de doelen uit het Gelderse Energie Akkoord ten aanzien van energiebesparing te realiseren.
- Door een risicogerichte aanpak van VTH kreeg toezicht op energiebesparing weinig prioriteit en was er sprake van een achterstand. Om die reden is in 2023 vanuit het beleidsprogramma energietransitie een aanvullende opdracht aan de ODRN en de ODRA verstrekt om het energietoezicht te intensiveren. In 2024 is de aanvullende opdracht vanuit VTH (en SPUK-THE) verstrekt.
- De provincie houdt zicht op de voortgang en realisatie van de afspraken met

VTH-beleid

GS zijn het bevoegde gezag voor verschillende taken van uitvoering en handhaving (UH). Het beleid voor de uitvoering van UH-taken is in 2024 vastgelegd in de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Daarvoor gold het Beleidsplan VTH (vastgesteld in april 2019).

In de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS) staat dat de provincie het volgende uitgangspunt hanteert: Als bedrijven geen energiebesparingsplannen opstellen of de maatregelen niet tijdig nemen, zetten we via toezicht en handhaving de bedrijven er toe aan alsnog actie te ondernemen. Een ander uitgangspunt is per abuis overgenomen uit het vorige beleid maar geldt niet meer.¹³

VTH-uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen

PS stellen het beleid voor de fysieke leefomgeving vast in de Omgevingsvisie. GS werken dit uit in uitvoeringsprogramma's en leggen hier verantwoording over af in VTH-

¹³ Dit uitgangspunt ging om dat de provincie via convenanten en vergunningsvoorschriften bedrijven stimuleert om energiebesparingsmaatregelen te nemen.

jaarverslagen. Het uitvoeringsprogramma is de opdracht aan uitvoerende partijen, zoals de omgevingsdiensten.

In tabel 4 staat een overzicht van de aandacht die er in VTH-uitvoeringsprogramma's en VTH-jaarverslagen is voor energiebesparing. Hieruit blijkt dat tot 2023 de focus op het actualiseren van vergunningen lag. Het streven was in 2023 alle vergunningen actueel. Uit het uitvoeringsprogramma 2023 blijkt dat er nog een aantal vergunningen geactualiseerd moeten worden. Tegelijkertijd verviel de noodzaak. Vanaf 1 juli 2023 vallen namelijk alle vergunningsplichtige bedrijven voor het aspect energie onder de algemene regels van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Deze wijziging is vooruitlopend op de Omgevingswet doorgevoerd. Daarom besloten GS in oktober 2022 om geen nieuwe procedures meer te starten om vergunningen op het thema energie te actualiseren. GS zien energiebesparing via de omgevingsvergunning van bedrijven vanaf 2023 als onderdeel van de standaardaanpak van vergunningverlening.

In het uitvoeringsprogramma 2023 is voor het eerst expliciet aandacht voor energietoezicht: in 2023 en 2024 moet voor alle energierelevante bedrijven, waarvoor de provincie bevoegd gezag is, toezicht op het aspect energie zijn uitgevoerd. Over het VTH-uitvoeringsprogramma 2025 voert de provincie op dit moment gesprekken met de ODRA en ODRN. De hercontroles die voortvloeien uit energietoezicht krijgen daarin in ieder geval een plek.

Tabel 4: Aandacht voor energie in VTH-uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen

Jaar	Uitvoeringsprogramma	Jaarverslag
2020	Alle omgevings vergunningen moeten geactualiseerd worden op energie. Apart actualisatietraject gestart in 2019 dat in 2020 wordt voortgezet.	Eind 2020: bij 38% de vergunning afdoende op orde of liep de procedure voor aanpassing. Het doel 50 bedrijven de vergunning op orde te brengen, is bijna gehaald (46).
2021	Vergunningen actualiseren op energie zodat alle vergunningen in 2023 op dit onderdeel actueel zijn.	Actualiseren alle vergunningen in 2021 is prioriteit. Er is inzicht in de actualiteit van vergunningen. Er wordt gewerkt aan verbeteringen. Hoeveel vergunningen er zijn geactualiseerd wordt niet vermeld.
2022	Eind 2022 wordt een geactualiseerde versie van de energiebesparingsplicht verwacht waarbij vrijstelling voor Europese emissiehandel (ETS) bedrijven wordt opgeheven. Complexe milieuv vergunning plichtige bedrijven onder de Rijksregels voor wat betreft energie. In 2022 bezien hoe de energiebesparing op grond van deze wijziging verder wordt ingevuld.	Energiebesparing via de omgevings vergunning van bedrijven wordt de standaardaanpak genoemd. Om de aanpak te versnellen, zijn extra uren opgenomen. De vrijstelling voor ETS-bedrijven is vervallen. In 2022 beziet de provincie hoe de energiebesparing op grond van deze wijziging is ingevuld.
2023	Er moeten nog een aantal vergunningen worden geactualiseerd op energie. Aangezien de Omgevingswet 1 juli 2023 wordt ingevoerd, waarbij energievoorschriften direct in werking treden en niet via de vergunning moeten worden geregeld, heeft verdere actualisatie geen zin. Meer inzet op energietoezicht . Aanvullende opdracht ODRA en ODRN: helft van energierelevante bedrijven waar ze milieutoezicht op uitvoeren worden gecontroleerd op aspect energie in 2023. De andere helft volgt in 2024.	Meer ingezet op energietoezicht . De ODRN heeft het energietoezicht bij 16 Brzo- en RIE4-bedrijven uitgevoerd en de ODRA bij 25 ¹⁴ complexe provinciale bedrijven. Bij veel controles zijn overtredingen geconstateerd. Behoorlijke inspanning of investering nodig om de overtredingen op te lossen, daarom vaak lange hersteltermijnen die pas in 2024 verlopen. Met de nieuwe opdracht van 2024 is hier rekening mee gehouden. De energiecontroles leveren veel op en zijn nodig om te zorgen dat er ook echt wordt geïnvesteerd in energiebesparing.
2024	2023 en 2024: intensivering toezicht op het aspect energie. Concreet: bij alle energierelevante bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, wordt toezicht op het aspect energie uitgevoerd. Hiervoor is een aanvullende opdracht verleend aan ODRA en ODRN. In 2023 is ongeveer de helft van de energierelevante bedrijven gecontroleerd op het aspect energie, in 2024 volgt de andere helft (circa 76 bedrijven). Circa 40 hercontroles verwacht.	

Bron: VTH uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen van 2020 tot 2024.

¹⁴ Het aantal van 25 klopt niet. In werkelijkheid is het aantal 58 bedrijven.

3.2.1 Aanvullende opdracht energietoezicht

Vanuit het beleidsprogramma energietransitie is voor het energietoezicht op provinciale bedrijven in 2023 een aanvullende opdracht verleend aan ODRA en ODRN. In 2024 is eenzelfde aanvullende opdracht verstrekt maar dan gefinancierd via VTH en SPUK middelen. Het doel van dit zogenaamde intensiveringstraject is om alle bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is te controleren op de naleving van de energiebesparingsplicht. Er is in eerste instantie voor financiering vanuit het beleidsprogramma energie gekozen omdat de risico-gerichte aanpak binnen het VTH-beleid leidt tot een prioritering van toezicht op bedrijven met risico's voor mens en omgeving. Energiebesparing scoort daardoor nooit hoog (genoeg) in deze prioritering.¹⁵

Vóór 2023 draaide het aspect energie mee in het reguliere toezicht waardoor het onvoldoende prioriteit kreeg en er niet apart over gerapporteerd werd. Er was sprake van een achterstand op het gebied van energietoezicht. Bovendien is het een complex onderwerp waardoor niet iedere toezichthouder dit kan doen. Zo is het heel ingewikkeld om de terugverdientijd van maatregelen te beoordelen bij de complexe bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is. En hebben grote afvalverwerkers en procesindustrie omvangrijke en veelal unieke installaties. Hierdoor is er veel meer maatwerk nodig. De bakkerij en schoenmaker (detailhandel) waar de gemeente toezicht op houdt is daarmee van een andere orde.¹⁶ Voor het energietoezicht op de complexe bedrijven is dan ook specialistische deskundigheid nodig. Zo heeft de ODRA inmiddels zeven toezichthouders energie.

Vanaf 2023 voeren zowel ODRN als ODRA de controles uit met specifiek op het aspect energie gespecialiseerde toezichthouders. Er vindt een grondige scan plaats en een energiebesparingsonderzoek op basis waarvan acties worden uitgezet en waarop wordt gecontroleerd. Over vier jaar gaan ze opnieuw intensief kijken; bedrijven veranderen, technieken wijzigen en er is dan een nieuwe erkende maatregelenlijst. Het idee is dat energiebesparingsonderzoek dan herhaald wordt. Hoe dat georganiseerd gaat worden, is nog niet duidelijk. De ambtelijke inschatting is wel dat energietoezicht deels via het reguliere toezicht gaat lopen, maar dat daarnaast energietoezichthouders nodig blijven. Voor 2025 is het de verwachting dat naast regulier toezicht bovenmatig hercontroles nodig zijn: deze komen voort uit de controles die in 2024 zijn uitgevoerd en waaruit bleek dat er nog maatregelen te nemen zijn. Het toezicht op de naleving van maatregelen loopt tussentijds dus gewoon door.

Voor deze aanvullende opdracht zijn door de ODRA en ODRN projectplannen opgesteld waarin zij aangeven hoeveel (her)controles er worden uitgevoerd (zie tabel 5). Handhaving is - met uitzondering van de afspraken met de ODRN voor 2024 - geen onderdeel van deze projectplannen¹⁷. In de plannen staan ook afspraken over:

- de nacalculatie;
- overlegfrequentie (1x per kwartaal) en

¹⁵ Interview

¹⁶ Interview

¹⁷ Als handhaving nodig is dan wordt dit opgepakt vanuit de reguliere opdracht die al bij ODRN en ODRA is belegd. Beide volgen de LHSO.

- inhoud van het overleg (gerealiseerde controles, nog te realiseren controles en (ontwikkeling van) managementinformatie).

Tabel 5: Afspraken ODRN en ODRA voor energietoezicht

	ODRN		ODRA	
	2023	2024	2023	2024
Controles	16	16*	60	60
Hercontroles	8	16	24	28
Handhaving	-	3x Voornemen last onder dwangsom	-	-

* Formeel geen onderdeel van het projectplan omdat ze gefinancierd worden via het Rijk (SPUK THE).

Bron: Projectplannen 2023 en 2024: Aanpak energie Provinciale bedrijven.

In het VTH-uitvoeringsprogramma 2024 schrijft de provincie dat de ODRN en ODRA bij circa 76 bedrijven een controle uitvoeren. De verwachting is dat er circa 40 hercontroles nodig zijn. De omvang van de opdracht bedraagt € 243.825.¹⁸

GS schrijven in de brief bij het uitvoeringsprogramma 2024 dat de provinciale begroting kaderstellend is voor de opdrachten aan de ODRA en ODRN in het uitvoeren van VTH. Op basis van beschikbare middelen zijn prioriteiten gesteld. Voor het energietoezicht geldt dat deze niet op het gewenste niveau uitgevoerd worden, zo schrijven GS. Dit is een wettelijke taak en moet dus structureel gedekt worden. In 2023 werd dit incidenteel betaald door het beleidsprogramma energietransitie. Voor 2024 is beperkte structurele ruimte binnen het beschikbare budget. Als tijdelijke oplossing wordt de opdracht deels gedekt via de SPUK-regeling Toezicht en Handhaving Energie, een bestemmingsreserve van de ODRA en deels uit structureel provinciaal budget.

Verantwoording aanvullende opdracht

In een ambtelijke notitie over de aanvullende opdracht staat een verantwoording over resultaten (zie hoofdstuk 4) en financiën. Voor 2023 is er minder besteed dan beschikbaar (zie tabel 6) met als reden het uitblijven van hercontroles en een beperktere uurinzet dan verwacht. Hercontroles zijn niet uitgevoerd omdat in de praktijk bleek dat er over het algemeen een grote investering en/of technische aanpassing nodig bleek voor energiebesparende maatregelen. Het werd daarom vaak redelijk gevonden om het bedrijf een ruime hersteltermijn te geven. De meeste hersteltermijnen lopen om die reden door tot in 2024.¹⁹

Bij de ODRA waren minder uren nodig dan verwacht. Dit had te maken met de gecontroleerde bedrijven. Het ging voor een substantieel deel om afvalverwerkende / afvalbewerkende bedrijven en deze bedrijven zijn eenvoudiger te controleren op het aspect energie dan de grote bedrijven in de procesindustrie. Hierdoor zijn er minder

¹⁸ Dit bedrag wijkt af van het bedrag dat in het VTH-Uitvoeringsprogramma 2024 staat. Reden: het uurtarief voor de ODRA is verhoogd en een bedrag van € 73.062 voor advisering door ODRN op innovatieve projecten op het gebied van waterstof en innovatief is ten onrechte toegevoegd.

¹⁹ Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'.

uren aan besteed dan verwacht.²⁰ De ODRN heeft aan energiecontroles iets meer uitgegeven dan begroot (€ 3.951).

Tabel 6: Middelen voor intensivering toezicht energie provinciale bedrijven

	Budget			Besteed	Resterend
	energiecontroles	hercontroles	Totaal		
2023					
ODRA	€ 151.800	€ 38.712	€ 190.512	€ 101.660	€ 88.852
ODRN	€ 40.480	€ 12.904	€ 53.384	€ 44.071	€ 9.313
Totaal	€ 192.280	€ 51.616	€ 243.896	€ 145.731	€ 98.165
2024*					
ODRA			€ 160.000		
ODRN		€ 24.416	€ 33.825**		
Totaal	€ 151.800	€ 70.056	€ 231.265		

* Weergegeven bedragen zijn exclusief middelen die via SPUK-THE beschikbaar zijn gesteld.

** In totaalbedrag alleen de kosten voor de hercontroles en handhavingstrajecten (zie tabel 5)

Bron: Projectplannen ODRN en ODRA, evaluatie en ODRA 2024 aangeleverd door provincie. .

3.3 Provinciale subsidie energietoezicht

Bevindingen

- In de subsidieregeling (die twee rondes kent: 2018-2020 en 2021-2024) is opgenomen dat gemeenten die gebruik maken van de regeling een overeenkomst met de omgevingsdienst hebben en bij 20% (50% tweede ronde) van de bedrijven energiecontroles uit laten voeren. Hier moet een plan voor worden opgesteld.
- De provincie heeft ook subsidie verleend aan gemeenten die met het aantal te controleren bedrijven onder de 20%, respectievelijke 50% blijven. Redenen: gemeenten hebben voor minder dan drie jaar subsidie aangevraagd en een omgevingsdienst had capaciteitsproblemen.

Sinds 2018 ondersteunt de provincie gemeenten om de energiecontroles - bij de bedrijven waar zij bevoegd gezag zijn - uit te laten voeren door de omgevingsdiensten en ondersteunt ze de bedrijvenaankpak mkb.²¹ Hiervoor zijn twee subsidieregelingen waarbij de regeling voor gemeentelijk toezicht de stok is en die voor bedrijven en instellingen de wortel. Gezien de focus van het onderzoek kijken we alleen naar de subsidieregeling voor het toezicht. Deze subsidieregeling is in 2018 gestart en in 2021 verlengd, zie kader voor de voorwaarden. Bij de verlenging is de voorwaarde over het percentage bedrijven waar toezicht uitgeoefend diende te worden verhoogd van 20%

²⁰ Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'..

²¹ Begroting 2023. Provincie Gelderland.

naar 50%. Voor de regeling van 2021-2024 is een totaalbedrag van € 2,2 miljoen beschikbaar.²²

Subsidievoorwaarden: Gemeentelijk toezicht op energiebesparing 2021 – 2024

Gemeenten (omgevingsdiensten) kunnen subsidie aanvragen als:

- bij het houden van toezicht en handhaving de Gelderse aanpak wordt gevolgd;
- er een overeenkomst met de omgevingsdienst over het houden van toezicht is;
- er een plan is waarin het totaal aantal energieverbruikers in de gemeente vermeld is en waarin beschreven staat hoe de gemeente in de periode 2021 t/m 2024 bij ten minste 50% van de energieverbruikers toezicht uitoefent of heeft uitgeoefend (was 20% bij de voorgaande subsidieregeling).
- Bij dit percentage van 50% mogen de uitgevoerde controles over de periode 2018 – 2020 meegerekend worden. Is in de periode 2018 - 2020 bijvoorbeeld al bij 20% van de energieverbruikers toezicht uitgeoefend, dan moet er nog toezicht gehouden worden op minimaal 30% in de periode 2021-2024.

De subsidie kon worden aangevraagd door gemeenten of de omgevingsdienst namens gemeenten. De subsidie bedroeg € 400 per energiegebruiker waar in de periode 2018 tot en met 2024 toezicht op wordt gehouden. Bij de aanvraag moest een opgave van het aantal energieverbruikers worden verstrekt.²³ Tabel 7 bevat een overzicht van de verleende subsidie per omgevingsdienst en gemeente gerelateerd aan de energierelevante bedrijven. Hieruit blijkt dat een aantal gemeenten subsidie ontvingen terwijl zij minder dan 20% van de bedrijven gingen controleren. Navraag leert dat de aanvraag van de subsidie per jaar kon worden gedaan. Daardoor is het mogelijk dat een gemeente maar voor 1 of 2 jaar heeft aangevraagd en onder de 20% blijft. Oost Gelre en Lochem hebben bijvoorbeeld alleen voor 2019 subsidie aangevraagd. Mogelijk hadden die gemeentes geen cofinanciering meer beschikbaar om de resterende jaren aan te vragen. Voor de omgevingsdienst Rivierenland is bij verlening aan gemeenten in 2020 een uitzondering gemaakt. Zij kwamen onder de 20% uit vanwege capaciteitsproblemen bij de omgevingsdienst in combinatie met de corona-perikelen en de verlenging van deze subsidieregeling.

Ook in de periode 2021 – november 2024 zitten er gemeenten (nog) onder de norm van 50% uit de subsidievoorwaarde. Volgens de provincie heeft dit te maken met een afname van het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht valt en loopt de subsidieregeling nog door. In tabel 7 is de 20% energiebesparingsplichtige bedrijven aangeleverd door de provincie (gebaseerd op CBS, 2017) en de 50% is gebaseerd op de meeste actuele CBS cijfers (2022). Ook op basis van de meeste actuele cijfers en het meetellen van de verleende controles in 2018-2020 zijn er nog gemeenten die (net) onder de 50% blijven.

²² <https://www.gelderland.nl/subsidies/gemeentelijk-toezicht-op-energiebesparing-2021-2024>

²³ Regels Subsidieverlening Gelderland.

Tabel 7: Subsidieverstrekking per gemeente en omgevingsdienst*

OD	Gemeente	Energierellevante bedrijven (CBS)		Verleend 2018-2020		Verleend 2021-november 2024**	
		20%	50%	aantal	euro's	aantal	euro's
Achterhoek	Berkelland		193	-	-	110	44.000
	Bronckhorst		160	-	-	45	18.000
	Doetinchem	133	213	148	59.200	67	26.800
	Lochem	80	128	46	18.400	-	-
	Oost Gelre	82	143	46	18.400	41	16.400
	Oude IJsselstreek	85	140	88	35.200	43	17.200
	Winterwijk	73	108	94	37.600	37	14.800
	Zutphen	83	115	-	-	149	59.600
De Vallei	Barneveld	169	280	169	67.600	187	74.800
	Ede	249	420	299	119.600	269	107.600
	Nijkerk	100	160	112	44.800	105	42.000
	Scherpenzeel	17	33	26	10.400	20	8.000
	Wageningen	62	83	66	26.400	70	28.000
Veluwe	Apeldoorn	311	463	403	161.200	587	234.800
	Brummen	34	55	9	3.600	65	26.000
	Elburg	34	55	38	15.200	35	14.000
	Epe	53	133	35	6.000	134	53.600
	Ermelo	56	98	59	23.600	71	28.400
	Harderwijk	91	145	96	38.400	102	40.800
	Hatterij	16	18	19	7.600	17	6.800
	Heerde	30	40	31	12.400	35	14.000
	Nunspeet	52	83	56	22.400	52	20.800
	Oldebroek	30	55	31	12.400	34	13.600
	Putten	55	90	56	22.400	46	18.400
	Voorst	62	103	62	24.800	90	36.000
	Rivierenland	Buren	50	83	42	16.800	48
Culemborg		48	80	42	16.800	46	18.400
Maasdriel		77	120	58	23.200	74	29.600
Neder Betuwe		49	90	38	15.200	47	18.800
Tiel		91	133	78	31.200	88	35.200
West Betuwe		227	208	139	55.600	107	42.800
West Maas en Waal		42	63	24	9.600	40	16.000
Zaltbommel		105	160	84	33.600	101	40.400
Regio	Arnhem	290	403	295	118.000	312	124.800
	Doesburg	14	20	14	5.600	19	7.600

	Lingewaard	85	105	85	34.000	78	31.200
	Overbetuwe	85	148	85	34.000	76	30.400
	Renkum	44	53	44	17.600	35	14.000
	Rheden	68	100	104	41.600	58	23.200
	Rozendaal		0	-		2	800
Regio Nijmegen	Berg en Dal	52	75	31	12.400	36	14.400
	Beuningen	43	60	43	17.200	43	17.200
	Druten	32	53	32	12.800	27	10.800
	Heumen	26	38	18	7.200	18	7.200
	Nijmegen	302	398	302	120.800	278	111.200
	Wijchen	80	125	80	32.000	77	30.800
	TOTAAL	3.760	9.240	3.607	1.442.800	4.021	1.608.400

**Informatie in tabel is beperkt tot wat er via de provinciale subsidieregeling is aangevraagd t.b.v. extra controles door omgevingsdiensten. Dit betekent dat het werkelijke aantal controles hoger kan liggen.*

*** Voorlopige cijfers: stand per november 2024, subsidie loopt tot eind 2024.*

Bron: Provincie Gelderland en CBS (2017 en 2022) bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

4 Resultaten en effecten

In dit hoofdstuk kijken we naar het zicht op de resultaten en effecten van het energietoezicht.

4.1 Resultaten en effecten toezicht 'provinciale' bedrijven

Normen

- De provincie heeft -via de omgevingsdiensten- zicht op de mate waarin de bedrijven zich houden aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht.
- In de periode 2023-2024 zijn alle energierelevante bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is, gecontroleerd op het aspect energie (VTH-uitvoeringsprogramma 2024).
- De provincie heeft -via de omgevingsdiensten- zicht op de resultaten en effecten van het energietoezicht.

Bevindingen

- Eind 2020 is de actualisatie van vergunningen gestart. Medio 2022 is 80% geactualiseerd en wordt het project gestopt in verband met wijzigingen in de regelgeving.
- In 2023 controleerden de ODRA (58) en ODRN (16) conform opdracht energierelevante provinciale bedrijven op het aspect energie.
- Bij meer dan twee derde van de bezochte provinciale bedrijven zijn in 2023 overtredingen geconstateerd op het aspect energie.
- In 2024 is het de bedoeling om de andere energierelevante provinciale bedrijven te controleren. In november 2024 heeft de ODRN alle energierelevante bedrijven gecontroleerd en zit de ODRA op 80 á 85%. Zij verwachten eind van het jaar ook alle bedrijven gecontroleerd te hebben.

-vervolg op volgende pagina-

Bevindingen - vervolg

- Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen. Op basis van de energieonderzoeken die bedrijven uitvoeren is voor 20 bedrijven het besparingspotentieel nader bekeken: 12 bedrijven vermelden hierin de potentiële besparing. Bij één bedrijf is de besparing het jaarlijkse gas en elektriciteitsgebruik van bijna 1.000 huishoudens.
- Het is niet mogelijk om de daadwerkelijk gerealiseerde besparing in beeld te brengen, omdat bedrijven, technieken en prijzen voor gas en elektriciteit aan verandering onderhevig zijn. Daarnaast mogen netbeheerders nog geen gegevens over energieverbruik delen.
- Landelijk wordt er gewerkt aan een indicatie van de besparing per maatregel.

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten en effecten van het toezicht op provinciale bedrijven. Aangezien voor het toezicht de vergunning op orde moet zijn besteden we hier ook kort aandacht aan.

In april 2022 schrijven GS dat via landelijke instrumenten zoals de Meerjarenaafspraken energie-efficiëntie en Emissiehandel sinds 1992 een vorm van zelfregulering per sector bestaat. De ‘provinciale’ bedrijven hadden daardoor geen energiebesparingsplicht in hun vergunning. Sinds het eindigen van het instrument meerjarenaafspraken (2020), is bij inmiddels 150 provinciale bedrijven een energiebesparingsplicht toegevoegd aan de vergunning. GS doen ook de toezegging dat ze voor het einde van de coalitieperiode met een update komen.²⁴ Deze update is niet verstuurd. Ambtelijk is hier de volgende reden voor gegeven: de ontwikkeling van de nieuwe Gelderse Aanpak voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen kost door de samenwerking met het Gelders Energie Akkoord aanzienlijk meer tijd, waardoor dit over de nieuwe coalitieperiode heen is getild. Er was meer tijd nodig om het proces met zowel VNO-NCW als de regio’s en gemeenten goed te kunnen doorlopen.

GS geven in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (2024) aan dat ze meer outcome gericht willen gaan monitoren om zo een beeld van de effecten te krijgen. Een ambitie die er in 2019 ook al lag, zo zagen wij in ons onderzoek naar VTH.²⁵ Een methode voor het monitoren van effecten is nog niet ontwikkeld. In gesprekken is aangegeven dat er meer dan gemiddeld overtredingen aan de orde zijn, wat wel laat zien dat er winst te behalen is. Hoeveel energie daadwerkelijk bespaard is en CO₂-uitstoot daarmee precies wordt voorkomen is niet bekend. Dit komt enerzijds doordat netbeheerders op dit moment geen informatie mogen delen over energieverbruik (naar verwachting wordt dat met ingang van 2026 gewijzigd). Anderzijds doordat de conjunctuur van de economie (+/- draaien van machines), veranderingen bij bedrijven (uitbreiden of

²⁴ PS2022-253

²⁵ Rekenkamer Oost-Nederland 2019. ‘Een complexe verhouding. Vergunningverlening, toezicht en handhaving Gelderland’.

onderdelen afstoten), nieuwe technieken, weersomstandigheden en veranderende prijzen van gas en elektriciteit ook van invloed zijn op het energieverbruik.

Tot slot wordt er landelijk gewerkt aan een indicatie van de besparing per maatregel.

4.1.1 Omgevingsdienst regio Nijmegen

Actualisatie van vergunningen

De vergunningverlening voor bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag is bij de ODRN belegd. Vanaf 2020 heeft de ODRN ingezet op het inlopen van de achterstand van de actualisatietoetsen bij provinciale bedrijven. In 2021 en 2022 is dit voortgezet en zijn diverse milieuvergunningen geactualiseerd op energiebesparing.²⁶ Na de zomer 2022 besluit de provincie om te stoppen met de actualisatie van vergunningen. Dit vanwege de verwachte wijzigingen in regelgeving waardoor de actualisatie overbodig wordt.²⁷ Op dat moment waren van ten minste 27 en maximaal 43 bedrijven de vergunningen nog niet geactualiseerd op het aspect energie.²⁸ Uitgaande van 220 bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag betekent dit dat minimaal 80% van de vergunningen geactualiseerd waren voor energiebesparing.

Resultaten toezicht energiebesparing

Seveso- en Rie 4-bedrijven worden minimaal eenmaal per jaar bezocht door toezichthouders. In jaarverslagen verantwoordt de ODRN zich over het toezicht op energiebesparing dat zij heeft gehouden. Dit gaat echter over het toezicht op bedrijven waar gemeenten bevoegd gezag zijn. In de bestuursrapportage van de ODRN over kwartaal één 2023 worden de aspectcontrole op energiebesparing bij BRZO-bedrijven voor het eerst genoemd: die bedrijven hebben vaak een hoog energiegebruik, waardoor energiebesparende maatregelen meteen veel opleveren. De controles zijn wel een stuk complexer en uitgebreider dan een standaard energiecontrole op basis van de Energiebesparende Maatregelen Lijsten (EML). In de meeste gevallen beoordeelt de ODRN een energiebesparingsonderzoek, lopen een controleronde door het bedrijf en maken afspraken over toepassen van maatregelen. In het ODRN jaarverslag 2023 staat voor het eerst iets over energiecontroles bij bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is: alle geplande controles (16) bij BRZO bedrijven voor energietoezicht zijn uitgevoerd (zie tabel 8).

²⁶ ODRN (2021/2022/2023). Jaarverslagen 2020, 2021 en 2022.

²⁷ Vanaf 1 juli 2023 vielen vergunningplichtige inrichtingen onder de algemene energiebesparingsplicht van het Activiteitenbesluit (artikel 2.15) Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht en is dat geregeld via het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

²⁸ P-beraad notitie 2022-10 – actualisatie energie Gelderland.

Tabel 8: Toezicht ODRN op energiebesparing

Jaar	Provincie bevoegd gezag aspect controle energie		
	gepland	# bezochte bedrijven	% overtredingen
2020	-		
2021	-		
2022	-	4	50%
2023	16	16	88%
2024	16	16	

Bronnen: jaarverslagen ODRN 2020-2023, projectplannen ODRN Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven, Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'.

De provincie heeft voor 2023 de resultaten van de energiecontroles door de ODRN geïnventariseerd. De resultaten van de 16 uitgevoerde energiecontroles zijn:

- bij 14 was het niet in orde (88%): bedrijf aangeschreven en hercontrole;
- bij 13 bedrijven is als onderdeel van de energiecontrole het energiebesparingsonderzoek beoordeeld;
- In 6 gevallen is het bedrijf aangeschreven om het energiebesparingsonderzoek aan te vullen of aan te passen;
- In 6 gevallen is het bedrijf aangeschreven om het energiebesparingsplan aan te vullen of aan te passen;
- In 12 gevallen is het bedrijf aangeschreven omdat verplichte energiebesparende maatregelen niet op tijd waren toegepast.²⁹

Bij één bedrijf dat is gecontroleerd is het energiegebruik inmiddels gedaald tot onder de energiebesparingsplichtige grens (kleinverbruiker).

In de jaarverslagen van de ODRN of de provincie is niet terug te vinden of er handhavingstrajecten zijn gestart in de afgelopen vijf jaar. Uit navraag bij de ODRN blijkt dat in 2024 twee maal een voornemen tot last onder dwangsom en twee maal een last onder dwangsom is opgelegd. In de jaren daarvoor zijn geen (voornemen tot) last onder dwangsom opgelegd aan provinciale bedrijven voor het niet naleven van de energiebesparingsplicht.

Effecten van het toezicht

Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel of de gerealiseerde energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Voor de eerste tien bedrijven die in 2023 door de ODRN zijn gecontroleerd is naar de energiebesparing gekeken.³⁰ Hieruit blijkt dat vijf bedrijven in de energiebesparingsonderzoeken hebben aangegeven hoeveel energie er kan worden bespaard (zie tabel 9). Dat varieert voor gas tussen de 2.020 en 165.880 m³ en voor elektriciteit tussen de 10.755 en de 776.936 kWh. Ter vergelijking volgens het NIBUD ligt het jaarlijkse gemiddelde gasverbruik op 1.110 m³ per woning en

²⁹ Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'

³⁰ Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' Bijlage 1.

het gemiddelde energieverbruik op 2.640 kWh per huishouden³¹. De energiebesparing van bedrijf 9 in onderstaande tabel is daarmee voor elektriciteit gelijk aan het verbruik van 294 huishoudens en voor bedrijf 2 voor gas gelijk aan 149 woningen.

Tabel 9: Besparing bij 5 'provinciale' bedrijven waar ODRN toezichthouder is.

Bedrijf	Besparing gas per jaar	Besparing elektriciteit per jaar
2	165.880 m ³ (26,8%)	136.250 kWh (4,6%)
3	2.020 m ³ (3,3%)	33.063 kWh (6,3%)
6	10.639 m ³	10.755 kWh (?)
7	21.632 m ³ (11,1%)	213.158 kWh (8%)
9	18.373 ton lagedruk stoom (34,7%) 737.983 m ³ perslucht (15%)	776.936 kWh (7,2%)

Bronnen: notitie Aanpak energie provinciale bedrijven

4.1.2 Omgevingsdienst regio Arnhem

Resultaten toezicht energiebesparing

In de jaarverslagen van de ODRA staat geen informatie over het toezicht dat zij houden op de provinciale bedrijven. In de eerder aangehaalde notitie van de provincie staat dat de ODRA bij 60 provinciale bedrijven energietoezicht heeft uitgevoerd in 2023:

- 55 volledige energiecontroles op locatie;
- 3 administratieve toetsen om te beoordelen of aan de verplichtingen voor informatie of onderzoeksplicht is voldaan;
- 1 bedrijf was nog niet gestart;
- 1 bedrijf was bezig bedrijfsactiviteiten te staken.

Uit de controle bleek dat bij ongeveer tweederde van de bezochte bedrijven sprake was van overtredingen op het gebied van energie (zie tabel 10). Dit betekent dat er hercontroles nodig zijn.

³¹ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/> (geraadpleegd op 12 november 2024).

Tabel 10: Toezicht ODRA op energiebesparing

Jaar	Provincie bevoegd gezag aspect controle energie		
	gepland	# bezochte bedrijven	overtredingen
2020	-		
2021	-		
2022	-		
2023	60	58	Twee derde
2024	60		

Bronnen: Jaarverslag ODRA 2020-2023, projectplannen ODRA Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven, Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023'

De ODRA geeft aan dat op in november 2024 80 a 85% van de bedrijven is gecontroleerd. De verwachting is dat het restant nog dit jaar bezocht wordt.³²

Effecten van het toezicht

Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel of de gerealiseerde energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Van de eerste tien bedrijven die in 2023 door de ODRA zijn gecontroleerd is naar de energiebesparingsonderzoeken gekeken.³³ Hieruit blijkt dat zeven bedrijven in deze onderzoeken hebben aangegeven hoeveel energie er kan worden bespaard (zie tabel 11). Dit varieert voor gas tussen de 7.098 en 1.095.700 m³ en voor elektriciteit tussen de 2.260 en de 2.405.000 kWh per jaar. Ter vergelijking volgens het NIBUD ligt het jaarlijkse gemiddelde gasverbruik op 1.110 m³ per woning en het gemiddelde energieverbruik op € 2.640 kWh per huishouden³⁴. De energiebesparing van alleen bedrijf 3 in onderstaande tabel is daarmee voor elektriciteit gelijk aan het verbruik van 911 huishoudens en voor gas gelijk aan 987 woningen.

Tabel 11: Besparing bij 5 'provinciale' bedrijven waar ODRA toezichthouder is.

Bedrijf	Besparing gas per jaar	Besparing elektriciteit per jaar
1	570.000 m ³ (8,1%) Maatregelen EML komen daar nog bij	
2		117.208 kWh (1,8%)
3	1.095.700 m ³ (13%)	2.405.000 kWh (3,3%)
4		576.911 kWh (2,2%)
5	7.096 m ³ (1,6%)	39.564 kWh (1%)
6	60.709 m ³ (15,5 %)	589.485 kWh (17%)
7		2.260.000 kWh

Bron: notitie Aanpak energie provinciale bedrijven.

³² Interview.

³³ Provincie Gelderland, 2024 Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023' Bijlage 1.

³⁴ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/> (geraadpleegd op 12 november 2024).

4.2 Resultaten en effecten subsidieregeling

Norm

- De provincie heeft zicht op de resultaten en effecten van haar subsidieregeling waarmee gemeenten via de omgevingsdiensten energietoezicht uitvoeren.
- In gemeenten die subsidie hebben aangevraagd is ten minste bij (20% alleen eerste ronde) 50% (bij eerste en tweede ronde) van de bedrijven waar zij bevoegd gezag voor is in 2024 gecontroleerd op de energiebesparingsplicht.

Bevinding

- De provincie heeft zicht op de uitgevoerde energiecontroles. Hieruit blijkt dat enkele gemeenten begin november 2024 nog onder de 50% (of 20% als alleen van de eerste ronde gebruik gemaakt is) zitten. De subsidietermijn loopt nog. Op totaalniveau is meer dan 54% van de energie relevante bedrijven gecontroleerd.
- De ODRA en de ODRN melden in bijna al hun jaarverslagen hoeveel energiecontroles er zijn uitgevoerd.
- De ODRA verwacht in 2026 80 tot 100% van de energiebesparingsplichtige bedrijven in de partnergemeenten gecontroleerd te hebben op de informatieplicht en de EML.
- Er is geen totaaloverzicht van het energiebesparingspotentieel of de gerealiseerde energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Bij de ODRA is wel een project gestart om de impact beter in beeld te brengen.
- De ODRA heeft voor 2020 een projectevaluatie energiebesparing uitgevoerd. Hierin staat dat het lastig is om de gerealiseerde energiebesparing door toezicht en handhaving op energiebesparing in cijfers uit te drukken. Het is zelfs de vraag of dat niet een verkeerd beeld geeft. Factoren als conjunctuur van de economie (\pm draaien machines), verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten en schommelingen in het weer hebben invloed op het energieverbruik.

Bij het opstellen van de subsidie voor gemeenten ging de provincie uit van 15.000 bedrijven die moesten voldoen aan de energiebesparingsplicht. Gedurende het traject bleek het daadwerkelijke aantal lager te liggen. Volgens de meest actuele CBS-data zijn er in de provincie Gelderland zo'n 12.500 energierelevante bedrijven. Bedrijven met meerdere vestigingen en bedrijven die door Corona een lager energieverbruik hadden en daardoor niet meer tot de doelgroep behoorden zijn hier volgens de provincie een verklaring voor.

In april 2022 liet GS weten dat er in de periode 2018 – 2020 namens 42 gemeenten ruim 3.000 controles op energiebesparingsplichtige bedrijven zijn uitgevoerd. Voor de periode 2021-2024 nemen 46 gemeenten deel en gaat het om zo'n 4.000 controles. In november 2024 blijkt dat het merendeel van deze controles is uitgevoerd (zie tabel 12) terwijl de subsidieregeling nog loopt tot eind december 2024.

Op gemeenteniveau blijkt er voor de gemeente Apeldoorn veruit de meeste controles te zijn uitgevoerd (zie tabel 12), zelfs meer dan het aantal energierelevante bedrijven. Dit komt volgens de provincie door her-controles die zijn uitgevoerd. Daarnaast zijn er ook gemeenten die onder de percentages uit de subsidievoorwaarden blijven (zie tabel 12). Dit heeft o.a. te maken met de looptijd van de subsidie tot eind dit jaar en het aantal jaar waarvoor subsidie is aangevraagd. Oost Gelre en Lochem hebben bijvoorbeeld voor de periode 2018-2020 alleen voor 2019 plannen ingediend. De provincie verwacht dat alle gemeenten die aan de regeling meedoen aan de voorwaarden gaan voldoen. Mocht dat niet zo zijn dan vorderen ze het niet uitgevoerde deel terug. Kijkend naar het totaal, blijkt 64% van de energierelevante bedrijven te zijn gecontroleerd en daar zitten de uitgevoerde controles van één omgevingsdienst nog niet bij in.³⁵

Tabel 12: Aantal door de provincie gesubsidieerde energiecontroles per omgevingsdienst en gemeente in de periode 2018- november 2024

	Gemeente	# energie relevante bedrijven*	subsidie verleend voor # bedrijven	Uitgevoerd (stand begin november 2024)	% van totaal
Achterhoek	Berkelland	385	110	110	29%**
	Bronckhorst	320	45	45	14%**
	Doetinchem	425	215	215	51%
	Lochem	255	46	46	18%**
	Oost Gelre	285	87	87	31%
	Oude IJsselstreek	280	131	131	47%
	Winterwijk	215	131	131	61%
	Zutphen	230	149	149	65%
De Vallei	Barneveld	560	356	356	64%
	Ede	840	568	568	68%
	Nijkerk	320	217	217	68%
	Scherpenzeel	65	46	46	71%
	Wageningen	165	136	136	82%
Veluwe	Apeldoorn	925	990	990	107%
	Brummen	110	74	74	67%
	Elburg	110	73	65	59%
	Epe	220	149	149	68%
	Ermelo	195	130	116	59%
	Harderwijk	290	198	176	61%
	Hattertem	35	36	32	91%
	Heerde	80	66	61	76%
	Nunspeet	165	108	95	58%
	Oldebroek	110	65	58	53%
Putten	180	102	89	49%	

³⁵ Dit is inclusief de bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag is omdat we deze bedrijven er niet uit kunnen filteren. Het percentage is gebaseerd op de actuele CBS data. Uitgaande van het aantal energierelevante bedrijven bij de start van de subsidie zou het percentage lager uitvallen.

Rivierenland	Voorst	205	152	152	74%
	Buren	165	90	108	65%
	Culemborg	160	88	102	64%
	Maasdriel	240	132	156	65%
	Neder Betuwe	180	85	99	55%
	Tiel	265	166	206	78%
	West Betuwe	415	246	290	70%
	West Maas en Waal	125	64	76	61%
	Zaltbommel	320	185	202	63%
Regio Arnhem	Arnhem	805	607	607	75%
	Doesburg	40	33	33	83%
	Lingewaard	210	163	163	78%
	Overbetuwe	295	161	161	55%
	Renkum	105	79	79	75%
	Rheden	200	162	162	81%
	Rozendaal	0	2	2	
Regio Nijmegen	Berg en Dal	150	67	67	45%
	Beuningen	120	86	86	72%
	Druuten	105	59	59	56%
	Heumen	75	36	36	48%
	Nijmegen	795	580	580	73%
	Wijchen	250	157	157	63%
Totaal	11.990	7.628	7.725	64%	

*CBS 2022 cijfers: totaal bedrijven met een middelgroot, groot of zeer groot energieverbruik.

** Gemeenten die alleen subsidie hebben aangevraagd in de eerste ronde waar een percentage van 20% gold.

Bron: Provincie Gelderland en CBS, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Voor de twee omgevingsdiensten die ook voor de provincie VTH-taken uitvoeren hebben we verder gekeken naar de uitvoering van het energietoezicht op bedrijven onder bevoegd gezag van de gemeente. Dit komt in de volgende twee paragrafen aan de orde. Omwille van de behapbaarheid van het onderzoek doen we dit niet voor alle Gelderse omgevingsdiensten.

4.2.1 Omgevingsdienst regio Nijmegen

In jaarverslagen verantwoordt de ODRN zich over het toezicht op energiebesparing dat zij heeft gehouden. Dit gaat over het toezicht op bedrijven waar gemeenten bevoegd gezag zijn. Voor 2023 is niet aangegeven hoeveel bedrijven er gecontroleerd zijn. De overtredingspercentages worden niet vermeld in het jaarverslag.

Tabel 13: Toezicht ODRN op energiebesparing

Jaar	Gemeenten bevoegd gezag EML controles	
	gepland	uitgevoerd
2020		
2021	264	259
2022	150	148
2023		
2024		

Bronnen: jaarverslagen ODRN 2020-2023'.

Over de effecten van het toezicht heeft de ODRN geen informatie.

4.2.2 Omgevingsdienst regio Arnhem

Resultaten van het toezicht

De ODRA heeft de eerste subsidieregeling gemeentelijk toezicht energiebesparing geëvalueerd.³⁶ Hieruit blijkt dat er in de periode 2018-2020 305 energiecontroles zijn uitgevoerd waarvan 291 bij midden- en grootverbruikers. Bij vijf bedrijven werd pas bij de controle het kleinverbruik duidelijk. Alle initiële controles zijn uitgevoerd. Van de extra controles zijn er tien in de gemeente Rheden en één in de gemeente Overbetuwe niet gehaald (zie tabel 14). Dit heeft te maken met corona waardoor het eind 2020 steeds moeilijker werd nog bij bedrijven binnen te komen.

Er zijn 186 her-controles nodig waarvan een deel al in 2020 is uitgevoerd. Dit geeft aan dat 61% van de 305 gecontroleerde bedrijven vóór een energiecontrole nog niet alle minimaal verplichte maatregelen hebben uitgevoerd. Niet genomen maatregelen op het gebied van verlichting staat daarbij met stip op nummer 1, gevolgd door CV-regelingen. Bij één inrichting in de gemeente Duiven is in 2020 een handhavingstraject gestart nadat bij hercontrole bleek dat de overtreding niet ongedaan was. Verder liepen er in 2020 op acht verschillende locaties handhavingstrajecten.³⁷

³⁶ ODRA (februari 2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.

³⁷ ODRA (februari 2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.

Tabel 14: EML controles bij bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag in 2020

Gemeente	Initieel	Extra 2020	Gerealiseerd	Her-controles
Arnhem	90	20	110	
Doesburg	5	2	7	
Duiven	7	-	7	
Lingewaard	29	-	29	
Overbetuwe	42	12	53	
Renkum	13	3	16	
Rheden	22	40	52	
Rozendaal	1	-	1	
Westervoort	4	-	4	
Zevenaar	26	-	26	
Totaal	239	77	305	186

Bron: ODRA (2021), Project energiebesparing 2020.

Met gemeenten is overeengekomen dat gefocust wordt op de branches utiliteitsbouw, onderwijsinstellingen, hotels en restaurants, sport- en recreatie en zorg. Hier zou het hoogste energiebesparingspotentieel liggen. De ODRA constateerde in 2021 dat het in de praktijk steeds lastiger werd om binnen deze branches voldoende bedrijven in beeld te hebben waar de energiebesparingsplicht op van toepassing is en waar geen andere trajecten lopen of sprake is van een vrijstelling van energie (MJA, Greendeal, etc).³⁸

Ook in jaarverslagen verantwoordt de ODRA zich over het toezicht op energiebesparing dat zij heeft gehouden. Voor 2021 en 2022 worden de overtredingspercentages ook gemeld (zie tabel 15). In 2023 is niet aangegeven hoeveel bedrijven er gecontroleerd zijn en wat het overtredingspercentage is.

De ODRA stelt dat in de meeste gevallen de overtreding na de hersteltermijn is opgeheven en in enkele gevallen een handhavingstraject is gestart. In de jaarverslagen staat verder dat bedrijven via het reguliere toezicht geïnformeerd worden over energiebesparing en de energiebesparingsplicht. Op die manier probeert de ODRA de registratie van energiegegevens te verbeteren. Daarnaast wordt er gesproken van 'duikers' die boven komen drijven. Niet alle bedrijven voldoen namelijk aan de energiebesparingsplicht. Wanneer een bedrijf wel heeft voldaan aan de informatieplicht, betekent dit niet dat alle energiebesparende maatregelen genomen zijn.

³⁸ ODRA (februari 2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.

Tabel 15: Toezicht ODRA op energiebesparing

Jaar	Gemeenten bevoegd gezag EML (her)controles		
	gepland	# controles	%* overtredingen
2020		305	
2021		322 (276 bedrijven)	60%
2022		223 (166 bedrijven)	73%
2023			Vrijwel alle bezochte bedrijven
2024			

* % is ten opzicht van aantal bezocht bedrijven

Bronnen: Jaarverslag ODRA 2020-2023.

De ODRA schat dat er - voor de gemeenten die gebruik maken van de provinciale subsidie - in 2022 gemiddeld zo'n 70 tot 80% van de bedrijven met energiebesparingsplicht zijn bezocht³⁹. Een schatting die in het jaarverslag 2023 met dezelfde percentages terugkomt. Bij de aanvraag van de SPUK THE gelden spreekt de ODRA de ambitie uit om in 2026 80 tot 100% van de energiebesparingsplichtige bedrijven in haar partnergemeenten gecontroleerd hebben op de informatieplicht en de Energiebesparende Maatregelen Lijsten (EML)⁴⁰.

39

Toezicht op de energiebesparingsplicht Gelderland

Effecten van het toezicht

In de evaluatie van de ODRA staat dat het lastig is om de gerealiseerde energiebesparing in kWh elektriciteit of M3 gas door toezicht en handhaving op energiebesparing in cijfers uit te drukken. Zij vinden het zelfs de vraag of dit niet een verkeerd beeld geeft. Verschillende externe factoren - waar de omgevingsdienst geen invloed op heeft - kunnen het verbruik omhoog of omlaag stuwen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- de conjunctuur van de economie ± machines draaien meer;
- verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten;
- schommelingen in het weer.

Daarnaast vindt de ODRA het lastig om een inschatting te maken van de bespaarde energie per maatregel, aangezien dit per branche sterk kan verschillen. Zij achtte het daardoor haalbaarder om te kijken naar het aantal bezochte bedrijven. Deze bedrijven voldoen na het initiële bezoek of eventueel na een hercontrole (en handhavingstraject) aan de wettelijke minima voor energiebesparing. Het is daarbij wel zaak dat er goede monitoring plaatsvindt, zodat geborgd wordt dat maatregelen ook daadwerkelijk worden doorgevoerd.⁴¹

³⁹ ODRA. Jaarverslag 2022.

⁴⁰ Oplegnotitie bij aanvraag SPUK THE. Agendapunt 4 bij AB vergadering ODRA van 15 december 2022

⁴¹ Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie. ODRA, Arnhem 11 februari 2021.

Naast de cijfers over het aantal bezochte bedrijven en de maatregelen die zijn geïdentificeerd, kunnen de resultaten ook kwalitatief uitgedrukt worden. Het gaat om de opgehaalde beelden van toezichthouders en ‘bijvangst’ van controles. Het algemene beeld is volgens ODRA dat bij het merendeel van de locaties wordt nagedacht over energiebesparing en/of duurzame opwekking van energie. Er zijn nog weinig bedrijven die alle maatregelen al hebben doorgevoerd, maar vaak is er wel een start gemaakt. De controles dragen bij aan een versnelling hiervan en geven een extra impuls.⁴²

De ODRA wil met het project Rijkere Verantwoorden samen met haar partners een stap zetten in het inzichtelijk maken van haar “public value” en maatschappelijke betekenis. De inhoudelijke oogst van het project Rijkere Verantwoorden ligt onder andere bij EML-controles. Hiervoor zijn doelen ontwikkeld:

- eind 2023 voldoet 50% van de bedrijven aan EML (fase 1)
- 80% van de energiebesparingsplichtige bedrijven voldoet aan EML; 100% van de doelgroep is gecontroleerd (fase 2)

Aan het tweede doel is geen termijn gekoppeld. Verder is aangegeven dat gepoogd is om de doelen nog meer outcomegericht te formuleren, in termen van gerealiseerde energiebesparing of CO₂-reductie. Gegevens zijn echter niet op dit niveau beschikbaar.

In tabel 16 zijn de ontwikkelde indicatoren beschreven. Nadere check en operationalisering moet nog plaatsvinden. De kwaliteit/beschikbaarheid van data en de precieze consequenties voor registratie en monitoring zijn niet expliciet in beeld gebracht.

Tabel 16: Ontwikkelde indicatoren energiecontroles bedrijven (EML)

Input	Troughput	Output	Outcome
# uren inzet energie team	Programmaplan Werkwijze energiecontroles	# controles	Bijdrage aan regionale energiebesparingsdoelstelling
		% bedrijven dat voldoet aan informatieplicht	
		% bedrijven dat volledig voldoet (alle verplichte maatregelen ingevoerd)	
		# en % ingevoerde maatregelen per categorie*	
		# overtredingen per categorie	

Bron: Pilot Rijkere Verantwoorden. Eindrapportage. ODRA, februari 2023.

⁴² Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie. ODRA, Arnhem 11 februari 2021.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met drie provinciale ambtenaren en twee personen van omgevingsdiensten.

Geraadpleegde documenten

- ODRA (2023). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven 2024.
- ODRA (2023). Pilot Rijker verantwoord. Eindrapportage.
- ODRA (2022). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven.
- ODRA (2022). Oplegnotitie bij aanvraag SPUK-THE. Agendapunt 4 bij AB vergadering ODRA van 15 december 2022.
- ODRA (2021). Project energiebesparing 2020. Resultaten en evaluatie.
- ODRA (2021, 2022, 2023 en 2024). Jaarverslagen ODRA.
- ODRN (2024). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven – vervolg 2024.
- ODRN (2023). Bestuursrapportage Q1 2023.
- ODRN (2022). PROJECT PLAN. Project: Aanpak energie Provinciale bedrijven.
- ODRN (2021, 2022, 2023 en 2024). Jaarverslagen ODRN.
- Provincie Gelderland (2024). Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2024). Geldersprogramma klimaat 2021-2030. Herziene versie.
- Provincie Gelderland (2024). Notitie 'Aanpak energie Provinciale bedrijven. Resultaten 2023.
- Provincie Gelderland (2022). Begroting 2023. Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (april, 2022). Statenbrief. Energiebesparing via het instrument Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij bedrijven en instellingen (PS2022-253).
- Provincie Gederland (2022). P-beraad notitie 2022-10 actualisatie energie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2019, 2020, 2022, 2023). VTH uitvoeringsprogramma's.
- Provincie Gelderland (2021, 2022, 2023 en 2024) VTH jaarverslagen.

- Provincie Gelderland (2019). Beleidsplan Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Provincie Gelderland (2018). Omgevingsvisie. Gaan voor Gaaf Gelderland.
- Ecorys (2024). Eindrapport DoeMee-onderzoek 2024. Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2019). Een complexe verhouding. Vergunningverlening, toezicht en handhaving Gelderland.

Geraadpleegde websites

- <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/eml>
- <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/verduurzaming-energiegebruik/informatiebladen-toezicht-handhaving/toezicht-handhaving-energiebesparingsplicht/>
- www.klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht
- <https://www.gelderland.nl/subsidies/gemeentelijk-toezicht-op-energiebesparing-2021-2024>
- <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/>
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/51/energielevering-bedrijven-naar-verbruiksklasse-2021-2022->

Bijlage 2: Bevindingen DoeMee-onderzoek deel provincies

- Bij tien van de twaalf provincies is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting opgenomen, meestal onder het overkoepelende onderwerp 'omgevingsdiensten'.
- Bij tien van de twaalf provincies is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Bij drie provincies wordt de opdracht jaarlijks opgenomen in het uitvoeringsprogramma en bij vier provincies is de opdracht opgenomen in het werkplan van de omgevingsdiensten en bij drie provincies zijn de werkzaamheden benoemd in een opdrachtformulier. Aan de opdracht wordt in de meeste gevallen (80%) ook voldaan.
- Er wordt door elf provincies gestuurd op de taken van de omgevingsdienst en één van de provincies kon hier geen antwoord op geven. Het meest wordt gestuurd op basis van een periodieke evaluatie van het werk- en uitvoeringsprogramma en/of op basis van voortgangsrapportages (vijf provincies). Bij vier provincies vindt er periodiek overleg over de voortgang plaats. Bij acht provincies zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht. In vijf provincies zijn hier ook KPI's aan verbonden.
- Zes provincies geven aan dat de rapportages adequate informatie bevatten. De respondenten die aangeven dat er op sommige punten adequate informatie wordt geleverd (1) of geen adequate informatie wordt geleverd (3), geven aan dat de rapportage geen inzicht geven in de effecten, zoals bijvoorbeeld een reductie in CO₂-uitstoot als gevolg van vermindering van gas- en elektriciteitsverbruik.
- Tien provincies geven aan dat zij zelf geen invulling geven aan toezicht en handhaving van de verplichtingen, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd. Eén provincie geeft aan wel zelf invulling te geven aan toezicht en handhaving van de verplichtingen. Deze provincie heeft in de periode 2021-2023 een projectmatige inhaalslag energiebesparingsplicht toegepast voor het aanpassen van vergunningen met voorschriften voor wettelijke verplichte energiebesparing voor energierelevante vergunningplichtige bedrijven. De

provincie geeft aan zelf toezicht en handhaving uit te voeren op de implementatie van de wettelijke verplichte energiebesparings-maatregelen die bedrijven moeten nemen.

- Zeven van de twaalf provincies geven aan dat er wel eens vragen/opmerkingen zijn geweest van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Deze vragen gingen met name over hoe de samenwerking tussen de bevoegde gezagen en de omgevingsdienst in de regio verloopt. Ook werd er gevraagd naar de voortgang en implementatie van de energiebesparings- en informatieplicht, naar energiebesparingsmogelijkheden van bedrijven en de efficiëntie van de werkzaamheden van omgevingsdiensten en naar de invulling, controle op en voortgang van de verplichtingen bij de gemeenten binnen de provincie.