

# Toezicht & handhaving Energiebesparingsplicht

Verkennend onderzoek Rekenkamercommissie  
Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en  
Leidschendam-Voorburg



ADROMI GROEP



ADROMI GROEP

Adromi B.V.  
Reeweg 146  
3343 AP Hendrik-Ido-Ambacht

T 078 – 684 55 55  
F 078 – 684 55 59

algemeen@adromi.nl  
www.adromi.nl

K.v.K. 230.825.46 te Rotterdam  
BTW: 8050.63.286.B.01  
IBAN: NL75RABO0385477481

## Toezicht & handhaving Energiebesparingsplicht

Verkennd onderzoek Rekenkamercommissie Wassenaar,  
Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

Projectnummer: M201944  
Status: Defiitief  
Versie: 3.0 met opmerkingen  
Datum: 13-3-2020

Auteurs: Dhr. J.J. Kramer

Mevr. J.A.Z van der Linde

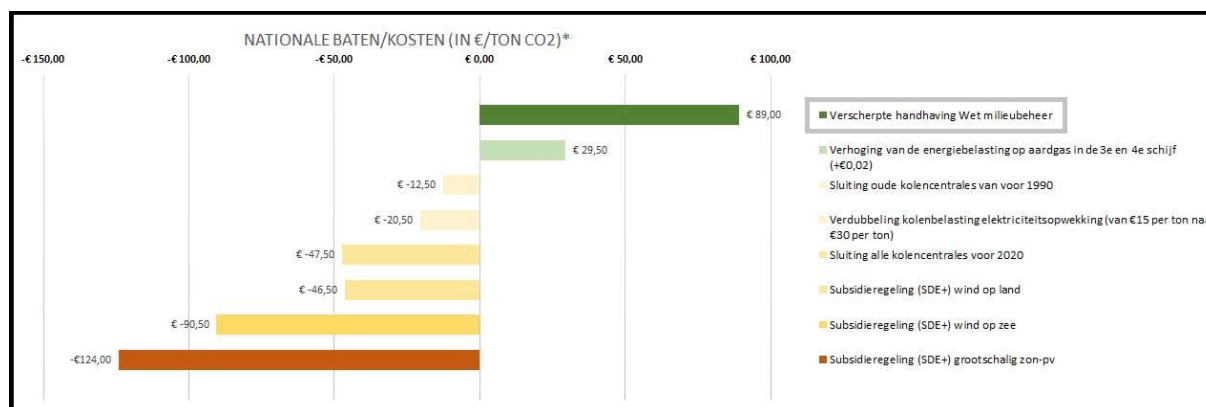
Geaccordeerd:

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Wettelijk kader in een notendop	5
3.	Doelstelling van het onderzoek	6
4.	Onderzoeksopzet en -uitvoering	6
4.1.	Onderzoeksteam	6
4.2.	Onderzoek uitvoering	6
4.3.	Verslaglegging	7
5.	Constateringen	8
5.1.	Statistisch kader	8
5.2.	Beleidsmatige kader	11
5.3.	Governance: Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad	15
6.	Bevindingen	17
6.1.	Hoofdbevindingen	17
6.2.	Overige bevindingen	18
7.	Aanbevelingen	20
 <i>Bijlagen</i>		
	Bijlage 1. Achtergrondinformatie Energiewetgeving	21
	Bijlage 2. Geraadpleegde documentatie	25
	Bijlage 3. Gehouden interviews en betrokkenen	26
	Bijlage 4 Interviewvragen (gemeente)	27
	Bijlage 5 Interviewvragen (omgevingsdienst)	28
	Bijlage 6 Artikel NRC Next	29

## 1. Inleiding

De gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg formuleren klimaatbeleid en/of voeren maatregelen uit om klimaatverandering tegen te gaan. Energiebesparing bij bedrijven en instellingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van klimaatbeleid en daaraan gekoppelde doelstellingen.



Figuur 1: Nationale baten/kosten verscherpte handhaving Wet milieubeheer

\*De nationale baten/kosten worden weergegeven in aantal euro's per ton CO<sub>2</sub>-reductie. Een positieve getallen staan voor baten, negatieve getallen voor kosten. De aantallen zijn een gemiddelde van de berekende aantallen van de jaren 2020 en 2030 uit het onderzoek. [bron: Ministerie van Financiën (2016); Rapport IBO kostenefficiëntie CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen].

Sinds 1993 is een groot deel van de bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh aan elektriciteit en/of 25.000 m<sup>3</sup> aan aardgas verbruiken, verplicht alle energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen.

Het toezicht op deze verplichting is door de gemeente weggelegd in een gemeenschappelijke regeling. Voor de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg is dit de Omgevingsdienst Haaglanden, en voor Voorschoten en Oegstgeest de Omgevingsdienst West-Holland. Eerdere, elders in het land uitgevoerde projecten laten zien dat toezicht op energiebesparing een effectieve methode is om het energiegebruik van bedrijven en instellingen te verminderen en zo bij te dragen aan het realiseren van energie en klimaat doelstellingen<sup>1</sup>.

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (RKC WVOLV) heeft een verkennend onderzoek gedaan naar het toezicht op de energiebesparingsplicht van bedrijven en instellingen in deze gemeenten.

### Leeswijzer

Onderhavige rapportage bevat de bevindingen van het verkennend onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op het wettelijk kader. In hoofdstuk 3 en 4 zijn achtereenvolgens

<sup>1</sup> Zie artikel uit NRC van 27 mei 2016 opgenomen als bijlage 6

de doelstelling en de onderzoeksopzet en -uitvoering beschreven. Hoofdstuk 5 bevat de constatering van het onderzoek en hoofdstuk 6 de bevindingen. Deze rapportage wordt afgesloten met enkele aanbevelingen in hoofdstuk 7.

## 2. Wettelijk kader in een notendop

Een groot deel van de landelijke energiebesparingsopgave moet worden gerealiseerd door toezicht en handhaving bij bedrijven en instellingen die vallen onder de Wet milieubeheer. Het Activiteitenbesluit milieubeheer verplicht bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Deze verplichting geldt voor bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh aan elektriciteit en/ of 25.000 m<sup>3</sup> aan aardgas equivalent gebruiken en wordt ook wel de energiebesparingsplicht genoemd.

De rijksoverheid heeft samen met het bedrijfsleven voor 19 branches zogenaamde erkende maatregellijsten opgesteld met te treffen energiebesparende maatregelen. De bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht als ze alle (op een zelfstandig moment te treffen<sup>2</sup>) maatregelen hebben getroffen van de lijst die het beste aansluit bij hun werkzaamheden.

Naast de energiebesparingsplicht is er sinds juli 2019 ook een Informatieplicht energiebesparing. Deze verplicht alle bedrijven waar de Energiebesparingsplicht op van toepassing is om aan de overheid te rapporteren welke energiebesparende maatregelen er zijn getroffen.

De Omgevingsdienst Haaglanden en de Omgevingsdienst West-Holland controleren namens de gemeente of bedrijven en instellingen aan de Informatieplicht voldoen.

In bijlage 1 is meer achtergrondinformatie over de verschillende energiewetgeving relevant voor toezicht bij bedrijven en instellingen gegeven.

---

<sup>2</sup> Maatregelen met een terugverdientijd van maximaal 5 jaar.

### 3. Doelstelling van het onderzoek

Het verkennend onderzoek naar het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht bij bedrijven in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg heeft als doelstelling inzicht te geven in:

- De wijze waarop omgevingsdiensten toezien en handhaven op de uitvoering van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen;
- Hoe omgevingsdiensten daarover rapporteren naar haar gemeenten;
- Op welke wijze de gemeenten op het toezicht en de handhaving sturen in hun opdrachtformulering;
- Hoe gemeenten reageren op de rapportages van de omgevingsdiensten over toezicht en handhaving.

Om inzicht te verkrijgen in bovenstaande zijn er vier centrale onderzoeksvragen opgesteld:

1. In hoeverre is er adequaat toezicht door de omgevingsdiensten op de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?
2. Hoe rapporteren de omgevingsdiensten aan de gemeenten over de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?
3. Wat hebben de gemeenten gedaan met de rapportages van hun omgevingsdienst over de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?
4. Hoe is de opdrachtformulering/prioritering van de gemeenten aan hun omgevingsdienst?

### 4. Onderzoeksopzet en -uitvoering

#### 4.1. Onderzoeksteam

Adromi B.V., een adviesbureau voor ruimtelijke ordening en milieu, heeft van de Rekenkamer opdracht verkregen om het verkennend onderzoek uit te voeren. Adromi heeft in de afgelopen jaren bijgedragen aan de ontwikkeling van de energiewetgeving en heeft veel ervaring met de praktische uitvoering van energiecontroles bij gemeenten en omgevingsdiensten.

#### 4.2. Onderzoek uitvoering

Om de centrale deelvragen te kunnen beantwoorden zijn er deelvragen geformuleerd welke zijn onderverdeeld in drie subcategorieën: (1) statistische deelvragen, (2) beleidsmatige deelvragen en (3) governance deelvragen. Daarbij is achtereenvolgens dossieronderzoek gedaan, hebben er op ambtelijk niveau gesprekken plaatsgevonden met de omgevingsdiensten en de gemeente en hebben de onderzoekers tot slot gesproken met een aantal bestuurders met VTH-taken of energie en duurzaamheid in de portefeuille.

#### *Dossieronderzoek*

Het onderzoek is gestart met een dossieronderzoek. Daarbij is gebruik gemaakt van openbaar en niet-openbaar beschikbare informatie zoals:

- Bestuurlijke rapportages, jaarverslagen en de begroting van de omgevingsdiensten;
- Mandaatbesluiten van de gemeenten en de product-dienst-catalogus;
- Uitvoeringsprogramma's dan wel werkplannen op het gebied van toezicht en handhaving;

- Gegevens met betrekking tot de aantallen (op energie gecontroleerde bedrijven);
- Informatie over andere initiatieven om energiebesparing te realiseren welke niet direct zijn gerelateerd aan de VTH-taken;
- Raadsverslagen en eventueel ingediende moties;
- Overige correspondentie tussen de gemeenten en de omgevingsdiensten.

Een overzicht van de in het onderzoek betrokken documentatie is opgenomen als bijlage 2.

### *Ambtelijke interviews*

In de tweede fase van het onderzoek bezochten de onderzoekers de ambtelijke vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten West-Holland en Haaglanden en de gemeenten. Tijdens de bezoeken zijn de betrokkenen aan de hand van vooraf opgestelde vragen geïnterviewd. De vragen gingen onder andere over de opdrachtformulering van de gemeenten aan haar omgevingsdienst, het risicomodel, de daadwerkelijk uitgevoerde controles en de wijze waarop de omgevingsdiensten rapporteren aan haar gemeenten.

Een volledig overzicht van de afgenomen interviews en de betrokken is bijgevoegd als bijlage 3 van deze rapportage.

### *Bestuurlijke gesprekken*

Als laatste heeft er bij de gemeenten een gesprek plaatsgevonden met bestuurders met energie en duurzaamheid en/of toezicht in de portefeuille. Tijdens deze gesprekken is onder andere ingegaan op de vraag in hoeverre energietoezicht als beleidsprioriteit wordt meegegeven aan de omgevingsdienst, hoe ambtelijk en bestuurlijk wordt omgaan met de door de omgevingsdiensten beschikbaar gestelde bestuurlijke informatie en hoe eventuele sturing vanuit de gemeente en de gemeenteraad plaatsvindt. Een volledig overzicht van de gesproken bestuurders is te vinden in bijlage 3. Er is niet met de gemeenteraden gesproken.

## **4.3. Verslaglegging**

De resultaten van het dossieronderzoek en de verschillende gesprekken zijn samengebracht in onderhavig verslag. Een conceptversie van het verslag is op 3 februari besproken met de Rekenkamercommissie. Het verslag wordt vervolgens voorgelegd aan de betrokkenen voor wederhoor waarna een definitieve versie voorzien van aanbiedingsbrief zal worden aangeboden aan de gemeenteraden.

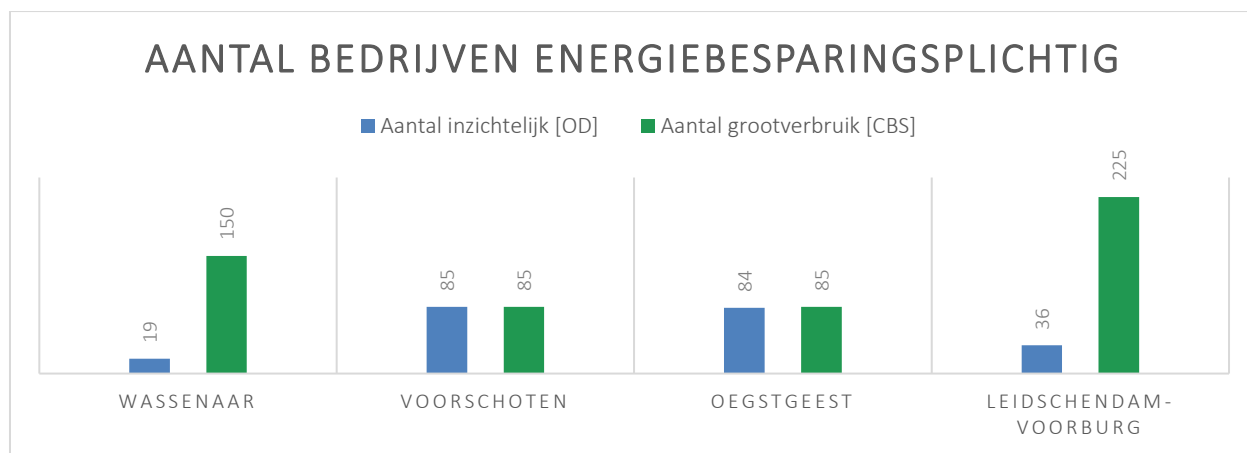
## 5. Constateringen

In deze sectie van het rapport zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven. De constatering zijn gebaseerd op de antwoorden van de geïnterviewden. De antwoorden zijn, net als de onderzoeksvragen, onderverdeeld in een statistisch kader, een beleidsmatig kader en een paragraaf over de governance.

### 5.1. Statistisch kader

#### 1. Aantal bedrijven met energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht is van toepassing op bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 25.000 m<sup>3</sup> aardgas en/of 50.000 kWh aan elektriciteit gebruiken<sup>3</sup>. Een belangrijke eerste vraag is dan ook of de omgevingsdiensten en de gemeenten inzichtelijk hebben hoeveel en welke bedrijven onder deze verplichting vallen. Uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken gemeenten deze aantallen niet inzichtelijk hebben. De gegevens van de omgevingsdienst West-Holland komen precies overeen met de door de CBS beschikbaar gestelde gegevens met betrekking tot het aantal grote energieaansluitingen<sup>4</sup>. De CBS-cijfers bevatten echter ook bedrijven waarop de energiebesparingsplicht niet van toepassing is, zoals bedrijven met een omgevingsvergunning milieu. Het aantal adressen is dus niet één op één te vertalen naar het aantal bedrijfsvestigingen of overige instellingen. Over het algemeen is te verwachten dat het aantal bedrijven met energiebesparingsplicht ongeveer 10-30% onder het door het CBS gerapporteerd aantal grootverbruikers ligt. De cijfers van omgevingsdienst Haaglanden komen uit het eigen registratiesysteem en wijken sterk af van de CBS-cijfers. Daaruit kan geconcludeerd worden dat er geen eenduidig beeld is over het aantal bedrijven waarop deze wetgeving van toepassing is.



Figuur 2: Aantal bedrijven met energiebesparingsplicht volgens de omgevingsdienst en het CBS

#### 2. Controles op de energiebesparingsplicht

Beide omgevingsdiensten voeren voor de gemeenten de milieucontroles uit. De omgevingsdiensten geven tijdens gesprekken aan het onderwerp energie mee te nemen bij reguliere bedrijfsbezoeken en daarnaast thematisch op energie en duurzaamheid te controleren. Bij reguliere controles worden in elk

<sup>3</sup> En die niet vallen onder het Europese emissiehandelssysteem, het CO<sub>2</sub>-vereveningssysteem (glastuinbouwbedrijven), of Meerjarenaafspraken energie-efficiëntie en geen zogenaamde inrichtingstype C zijn (vergunning)

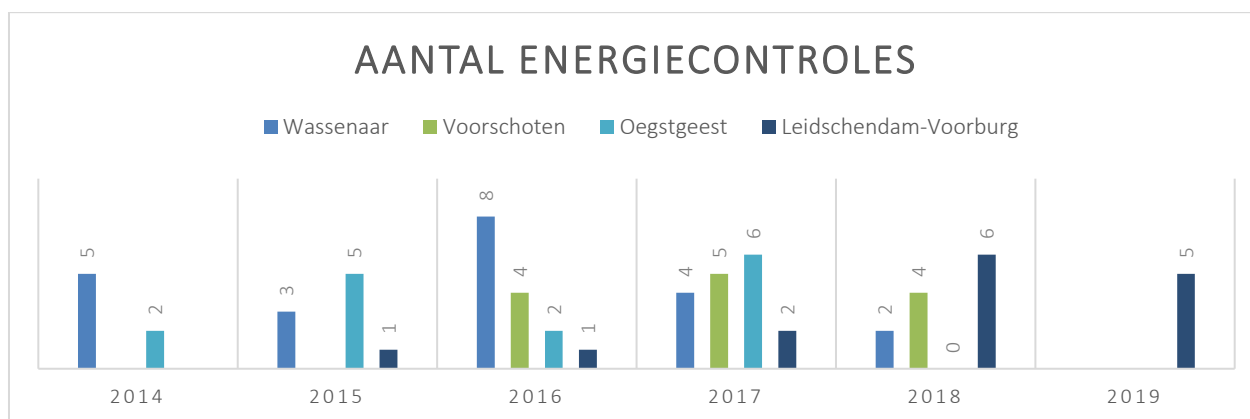
<sup>4</sup> Zie CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/47/aantal-adressen-niet-woningen-naar-energielevering-2018>



geval de energiegebruiken genoteerd. Gedurende themacontroles (duurzaamheidscontroles) wordt dieper ingegaan op de energiebesparingsplicht en wordt daadwerkelijk in detail gekeken welke energiebesparende maatregelen nog moeten worden getroffen.

### 3. Hoeveel bedrijven worden door de omgevingsdienst per jaar gecontroleerd?

Het aantal bedrijven en instellingen dat jaarlijks wordt gecontroleerd op de energiebesparingsplicht is beperkt. In de onderstaande grafiek is het aantal uitgevoerde controles per jaar weergegeven over de jaren 2014 tot en met 2019. Uit de grafiek is af te lezen dat er ongeveer vijf specifieke energiecontroles per gemeente per jaar worden uitgevoerd<sup>5</sup>. Uitgaande van het aantal bedrijven en instellingen met energiebesparingsplicht (zie figuur 2) betekent dit dat energierelevante bedrijven gemiddeld eens per 15 à 20 jaar bezocht worden. In de praktijk worden bedrijven ingedeeld in categorieën van milieurelevantie en worden bedrijven met een hoge milieurelevantie vaker bezocht. De lage controlefrequentie geldt vooral voor de categorieën met eenvoudigere bedrijven, hier is de frequentie lager dan de controlefrequentie norm van vier jaar die door de omgevingsdienst West-Holland wordt gesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemeenten en omgevingsdienst samen de controlefrequentie kunnen vaststellen.



Figuur 3: Aantal energiecontroles per jaar per gemeente

*\*Leidschendam-Voorburg heeft pas medio 2018 het volledige takenpakket overgedragen aan de omgevingsdienst. Daardoor zijn voor die tijd een beperkte aantal bedrijven en instellingen gecontroleerd.*

*\*\* Gegevens over het aantal uitgevoerde duurzaamheid controles in 2019 voor Voorschoten en Oegstgeest is niet aangeleverd.*

Om vast te stellen wat het effect van energietoezicht is en in hoeverre dit een bijdrage levert aan gemeentelijke klimaatdoelstellingen is het belangrijk dat de resultaten van controles op de energiebesparingsplicht inzichtelijk worden gemaakt. Gedurende het onderzoek zijn hiervoor de volgende deelvragen gesteld:

<sup>5</sup> Daarbij wordt buitenbeschouwing gelaten dat tijdens reguliere controles het onderdeel energie wordt meegenomen. Dit omdat onduidelijk is in hoeverre de energiebesparingsplicht en de erkende maatregelen daadwerkelijk afdoende worden behandeld.

#### *4. Bij hoeveel bedrijven is vastgesteld dat niet alle energiebesparende maatregelen zijn uitgevoerd en artikel 2.15 wordt overtreden?*

De omgevingsdienst West-Holland heeft tussen 2011 en 2018 in Oegstgeest 23 bedrijven aangeschreven omdat artikel 2.15 Activiteitenbesluit Milieubeheer werd overtreden. In Voorschoten waren dat 15 bedrijven tussen 2016 en 2018.

De omgevingsdienst Haaglanden heeft deze gegevens niet aangeleverd. De omgevingsdienst Haaglanden heeft aangegeven niet handhavend op te treden bij eventuele overtredingen ten aanzien van energiebesparing (overtreding van artikel 2.15). Wel is aangegeven dat bij vijf bedrijven in Wassenaar een plan van aanpak voor de uitvoering van energiebesparende maatregelen is opgevraagd. Bij deze vijf bedrijven is dus wel vastgesteld dat niet alle energiebesparende maatregelen zijn getroffen.

#### *5. Hoeveel energiebesparende maatregelen zijn bij hoeveel bedrijven opgelegd en hoeveel zijn er geadviseerd?*

Door beide diensten worden de controles vastgelegd in een registratiesysteem. Daarbij wordt niet geregistreerd welke maatregelen een bedrijf daadwerkelijk moet treffen. Deze informatie is wel terug te vinden in de brieven die aan bedrijven worden verzonden.

#### *6. Bij hoeveel bedrijven is geconstateerd dat geen energiebesparende maatregelen nodig zijn (er volledig wordt voldaan aan artikel 2.15)?*

Logischerwijs voldoen alle gecontroleerde bedrijven waar geen overtreding wordt geconstateerd aan de wettelijke eisen. Beide diensten geven echter aan niet inzichtelijk te hebben en/of vast te leggen welke bedrijven volledig voldoen aan de verplichting tot het treffen van rendabele energiebesparende maatregelen.

#### *7. Bij hoeveel bedrijven met geadviseerde en/of opgelegde energiebesparende maatregelen is achteraf gecontroleerd of deze zijn uitgevoerd?*

Door beide omgevingsdiensten wordt aangegeven dat er altijd hercontroles worden uitgevoerd als tijdens een controle blijkt dat er sprake is van overtreding van de milieuregelgeving. Voor wat betreft omgevingsdienst Haaglanden is dit tegenstrijdig aan hetgeen aangegeven bij vraag 5, waar de omgevingsdienst aangeeft niet handhavend te zullen optreden. Uit de jaarrapportages en de gesprekken is niet gebleken dat er bij beide omgevingsdiensten daadwerkelijk hercontroles op het gebied van energie(besparing) zijn uitgevoerd.

#### *8. Wat is de effectiviteit van energietoezicht?*

De omgevingsdiensten Haaglanden en West-Holland hebben niet in beeld hoeveel energiebesparende maatregelen bij hoeveel bedrijven zijn geadviseerd, dan wel opgelegd. Het is daardoor ook niet mogelijk om het energiebesparende effect hiervan te berekenen. Er is ook niet bekend hoeveel bedrijven geen energiebesparende maatregelen hoeven te treffen. Deze informatie wordt voor gemeente(bestuurders) wel relevant geacht om de effectiviteit van energietoezicht meetbaar te maken. Pas dan wordt duidelijk in hoeverre energietoezicht een bijdrage kan leveren aan gemeentelijke klimaatdoelstellingen. Het meetbaar maken van het effect van energietoezicht maakt het voor de raden ook makkelijker om de controlerende rol te vervullen. De ODH merkt verder op dat doormiddel van de Informatieplicht het in de toekomst mogelijk is om op meerdere niveaus de mate van uitvoering van

zekere maatregelen per bedrijf, branche, gemeente of omgevingsdienst te monitoren en CO<sub>2</sub> besparing te berekenen. Op dit moment worden de mogelijkheden daarvoor geïmplementeerd.

### **9. Wat is de gehanteerde sanctiestrategie van de gemeenten en omgevingsdiensten?**

Gemeenten en omgevingsdiensten kiezen als het gaat om toezicht en handhaving bij energie veelal voor de 'wortel' en niet voor de 'stok'. Er wordt niet meteen strak handhavend opgetreden maar men gaat met de ondernemer in gesprek waarbij de ondernemer met een plan van aanpak zelf de termijn van uitvoering kan bepalen. Volgens de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen van Infomil moet als bij controle wordt geconstateerd dat er onvoldoende rendabele maatregelen zijn uitgevoerd een herstel termijn worden gegeven<sup>6</sup>. Deze hersteltermijn kan in overleg met de ondernemers worden vastgesteld, bijvoorbeeld aan de hand van een plan van aanpak waarin de ondernemer zelf de uitvoeringstermijn van energiebesparende maatregelen vaststelt. Na afloop van een hersteltermijn dient te worden controleert of de maatregelen ook daadwerkelijk zijn getroffen. Indien dit niet het geval is moet een vooraankondiging last onder dwangsom worden gegeven, eventueel gevolgd door een dwangsom.

De Omgevingsdienst Haaglanden heeft aangegeven dat handhavend optreden nog niet nodig is geweest. Ook de omgevingsdienst West-Holland is voornemens handhavend op te treden wanneer noodzakelijk.

### **5.2. Beleidsmatige kader**

Deze paragraaf geeft verder inzicht in hoeverre energiebesparing bij bedrijven een thema is binnen de gemeenten en hoe wordt bepaald bij hoeveel en bij welke bedrijven energietoezicht zal plaatsvinden.

#### **Energietoezicht in coalitieakkoorden**

Alle gemeentebesturen hebben in de coalitieakkoorden iets opgenomen over duurzaamheid en energiebesparing. Zo vermeldt de gemeente Leidschendam-Voorburg in haar coalitieakkoord het doel om in 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn en streeft de gemeente Wassenaar naar woningverduurzaming binnen haar gemeente. In zoverre erkennen alle gemeenten het belang van energiebesparing.

De coalitieakkoorden richten zich echter uitsluitend op energie en duurzaamheid met betrekking tot woningen, energiecoöperaties en het eigen vastgoed. Geen van de akkoorden gaat in op energiebesparing bij bedrijven of energietoezicht vanuit het wettelijke kader.

#### **Gemeentelijke visie op energietoezicht**

Alle gesproken bestuurders benadrukken de stimulerende rol van de overheid en de insteek om bedrijven zelf te stimuleren om met energiebesparing aan de slag te gaan, als het gaat om energietoezicht. Met uitzondering van de gemeente Wassenaar staan de gemeenten echter niet negatief tegenover mogelijke handhavingstrajecten, indien bedrijven zelf geen verplichte energiebesparende maatregelen treffen.

---

<sup>6</sup> Op grond van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer of de omgevingsvergunning milieu.

### *Prioritering van energietoezicht*

Omgevingsdiensten hebben uiteraard niet de capaciteit om elk jaar alle energierelevante bedrijven te controleren. Daarom voeren de omgevingsdiensten risicoanalyses uit om te bepalen waar de beschikbare toezicht capaciteit op wordt ingezet. Risico's met betrekking tot de openbare orde en leefomgeving krijgen hierin bijvoorbeeld een hoge prioriteit. Het aspect energie is in deze analyse bij beide diensten niet opgenomen. Energietoezicht wordt daardoor voornamelijk projectmatig uitgevoerd. Risicoanalyses kunnen periodiek worden aangepast maar het is ook mogelijk om een bepaald aspect een (bestuurlijke) prioriteit mee te geven. De omgevingsdienst Haaglanden is voornemens energie als aspect mee te nemen in de nieuwe risicoanalyse in 2020.

De door de omgevingsdiensten opgestelde risicoanalyse zijn gedeeld met de gemeenten. Eventuele jaarlijkse aanpassingen worden kenbaar gemaakt via de jaarplannen.

### *Producten- en dienstencatalogus*

De door omgevingsdiensten uit te voeren werkzaamheden en op te leveren producten staan beschreven in een zogenaamde producten- en dienstencatalogus. De producten- en dienstencatalogus:

- maakt voor de gemeente duidelijk wat van de omgevingsdienst verwacht mag worden;
- geeft per product en per dienst inzicht in de eisen die daaraan gesteld mogen worden;
- maakt duidelijk hoe de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is 'vertaald' naar concreet te leveren producten en diensten;
- concretiseert de afspraken tussen bevoegd gezag en omgevingsdienst over wie waarvoor verantwoordelijk is;
- maakt het mogelijk om met een bevoegd gezag vooraf tot afstemming te komen over prioriteiten, de daarbij behorende soorten en hoeveelheden te leveren producten en diensten en de daarmee gemoeide kosten.

De Zuid-Hollandse omgevingsdiensten hebben een gemeenschappelijke producten- en dienstencatalogus. De omgevingsdienst Haaglanden sluit hierbij aan, de omgevingsdienst West-Holland heeft de bestaande producten- en dienstencatalogus geactualiseerd. In de gemeenschappelijke producten- en dienstencatalogus is energietoezicht niet beschreven anders dan een van de te behandelen milieuaspecten (preventie energieverbruik). De themacontrole Duurzaamheid/Energie is eveneens niet beschreven.

In de producten- en dienstencatalogus van omgevingsdienst West-Holland is preventie energieverbruik als onderdeel van reguliere controle opgenomen. Daarnaast is het product T01.7 Energiecontrole als deelproduct vermeld in de producten- dienstencatalogus. Dit product is verder echter niet uitgewerkt.

### 10. Hoeveel % van hun budget besteden de omgevingsdiensten per jaar aan het toezicht op de verplichting tot treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?

In onderstaande tabel 1 is per gemeente aangegeven welk percentage van de van de deelnemers-bijdrage (volgens de begroting van 2019) wordt ingezet voor energietoezicht bij bedrijven en instellingen:

Gemeente	Totale bijdrage (X 1.000 euro)	Aandeel energietoezicht (in %)
Wassenaar	311	<0,5%
Voorschoten	254	3,1%
Oegstgeest	460	3,3%
Leidschendam-Voorburg	773	0,5 tot 1%

Tabel 1: Weergave percentage budget voor energietoezicht per gemeente<sup>7</sup>

#### Werkplannen en jaarplanningen

De omgevingsdienst Haaglanden werkt met jaarlijkse werkplannen. Hierin worden de afspraken tussen de gemeente en de omgevingsdienst vastgelegd. Het aantal te controleren bedrijven wordt daarin voorafgaand aan het nieuwe jaar bepaald in overleg met opdrachtgever. In de jaarplannen staan concrete aantallen uit te voeren energiecontroles genoemd.

Ook de omgevingsdienst West-Holland stelt een jaarplan op. In deze jaarplannen staat dat de omgevingsdienst intensiever gaat toezien en handhaven op de energie-eisen die zijn gesteld via de Wet milieubeheer. Daaraan is de doelstelling gekoppeld alle energie-relevante bedrijven en instellingen tenminste één keer per vier jaar op het aspect energiebesparing te controleren. In de werkplannen worden vervolgens geen aantallen genoemd, maar wordt een tabel met uren weergegeven voor meerdere taken gecombineerd. Daardoor is niet vast te stellen om hoeveel controles het gaat en of de doelstelling van eens per vier jaar controleren realistisch is.

Categorie	Onderdeel	Omschrijving	Toegedeeld aan gemeente naar rato
De reguliere (wettelijke) taken	Duurzaamheid bij Vergunningen	Energie in vergunningen	100
		Actualiseren vergunningen met betrekking tot Energie	
	Duurzaamheid bij toezicht	Intensivering Energietoezicht	
		Geldstroom vanuit het energieakkoord	
Focuspunt Regionaal Energieakkoord	Verplichte energie-audit voor de grote bedrijven en concerns (EED)	inzet regionaal Energieakkoord	

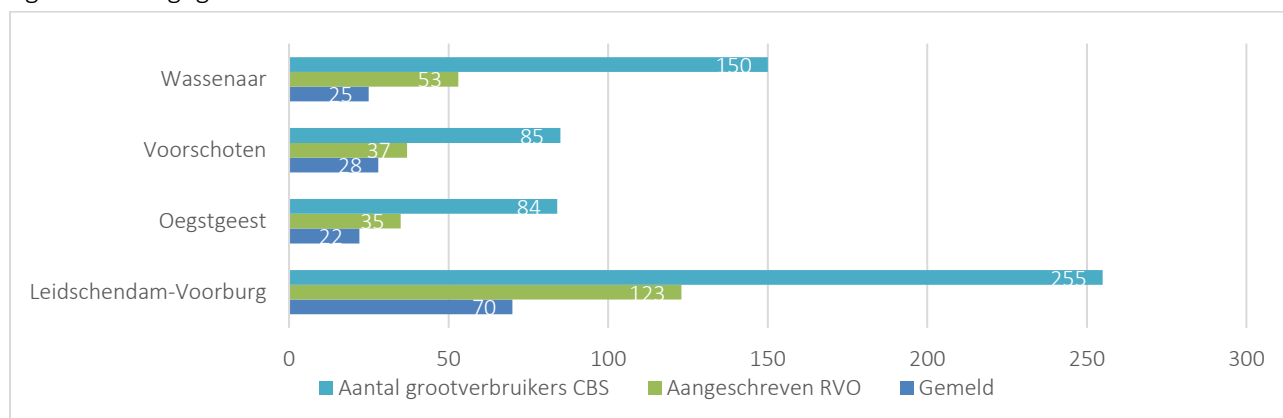
Tabel 2: Weergave uit het Werkplan 2019 Gemeente Voorschoten [p. 19]

<sup>7</sup> Bij benadering, cijfers gebaseerd op de oorspronkelijke begroting 2019 en beschikbare bestuurlijke rapportages over 2019.

### 11. Hoe wordt omgegaan met de Informatieplicht energiebesparing?

Door de Informatieplicht energiebesparing wordt er veel informatie gegenereerd over het energiegebruik van bedrijven en de energiebesparende maatregelen die nog genomen kunnen worden. Hierdoor heeft de omgevingsdienst niet alleen inzichtelijk welke bedrijven er aan de regelgeving voldoen, het kan de capaciteit ook gericht inzetten (informatiegericht toezicht).

In de Decemercirculaire 2018 zijn gelden beschikbaar gesteld voor implementatie van de informatieplicht. Deze middelen zijn door alle vier de gemeenten overgeheveld aan de omgevingsdiensten. Beide omgevingsdiensten zijn bezig met het overzichtelijk maken van locaties die onder deze verplichting vallen. Beide omgevingsdiensten maken gebruik van een schatting van het aantal energierelevante bedrijven en instellingen door het CBS, het aantal bedrijven dat de rapportage in het kader van de Informatieplicht daadwerkelijk heeft ingediend en het aantal aangeschreven bedrijven door het RVO om een strategie voor de toekomst te bepalen. Een overzicht is in onderstaande figuur 4 weergegeven:



Figuur 4: Aantal bedrijven met Informatieplicht en het aantal daadwerkelijk gemeld

De omgevingsdienst Haaglanden vermeldt dat er een implementatieplan is opgesteld omtrent de energiebesparingsplicht voor bedrijven. In dit implementatieplan zijn de werkzaamheden voor de opdrachtgevers omschreven. Ook de omgevingsdienst West-Holland is bezig invulling te geven aan deze nieuwe regelgeving. Eind 2019 heeft het Rijk opnieuw gelden beschikbaar gesteld waarmee omgevingsdiensten energietoezicht kunnen vormgeven<sup>8</sup>.

Beide omgevingsdiensten hebben aangegeven hier gebruik van te maken. Het gaat om de volgende bedragen:

Gemeente	Bedrag voor uitvoering (inclusief BW)
Wassenaar	€ 6.236
Voorschoten	€ 3.534
Oegstgeest	€ 3.534
Leidschendam-Voorburg	€ 10.602

Tabel 3: Beschikbaar gestelde gelden voor energietoezicht door het Rijk per gemeente

<sup>8</sup> Rijkswaterstaat definitieve financiële reserveringen versterkte uitvoering versie 4 december 2019

### 5.3. Governance: Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

#### *12. Hoe is de opdrachtformulering van de gemeente aan haar omgevingsdienst geeft omtrent toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht van bedrijven?*

Bij geen van de gemeenten is sprake van specifieke opdrachtverlening op het gebied van energietoezicht. Beide omgevingsdiensten bieden de gemeenten in de jaarlijkse werkplannen wel de mogelijkheid extra in te zetten op toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. De gemeenten maken hier niet of slechts heel beperkt gebruik van.

#### *13. Welke beleidsprioriteiten worden door de gemeenten meegegeven aan de omgevingsdiensten? Is het treffen van energiebesparende maatregelen hier onderdeel van? Verschilt dit tussen de WVOLV-gemeenten?*

De omgevingsdienst Haaglanden geeft aan dat er tijdens reguliere contactmomenten tussen de omgevingsdienst en haar gemeenten beleidsprioriteiten kunnen worden meegegeven. Energiebesparing is tot op heden niet door Wassenaar en Leidschendam-Voorburg als beleidsprioriteit meegegeven aan de omgevingsdienst Haaglanden. Ook de omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat er vanuit de gemeenten Voorschoten en Oegstgeest geen beleidsprioriteit wordt gegeven aan energie. Vanuit de gemeenten wordt dus geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid energie als beleidsprioriteit mee te geven aan de omgevingsdienst. De omgevingsdiensten krijgen van de provincie voor de provinciale inrichtingen wel het verzoek energie als beleidsprioriteit mee te nemen.

#### *14. In hoeverre worden jaarplannen (werkplannen) van de Omgevingsdienst vooraf afgestemd met de gemeente?*

##### *Omgevingsdienst Haaglanden*

Voor de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg geldt dat de omgevingsdienst Haaglanden een concept werkplan opstelt, waarna deze op ambtelijke niveau met de gemeenten wordt afgestemd. Hierop volgt een definitief werkplan, wat wordt voorgelegd aan het college. De raad ontvangt in het geval van Leidschendam-Voorburg het werkplan in de bijlage van het VTH-programma. In 2019 stond het werkplan van Leidschendam-Voorburg op de lijst van ingekomen stukken van de raad van 15 februari 2019 (no. 797). De gemeente Wassenaar verzendt de werkplannen ter kennisname (informatief) aan de raad. Het college van Wassenaar geeft aan te proberen de raad actief te informeren over de werkzaamheden van de omgevingsdienst. In de afgelopen jaren zijn er vanuit de raad geen reacties gekomen op werkplannen van de omgevingsdienst.

##### *Omgevingsdienst West-Holland*

Voor de gemeenten Voorschoten en Oegstgeest geldt dat de accountmanager van de omgevingsdienst West-Holland een conceptplan opstelt die per e-mail wordt verzonden naar de teamleider VTH van de gemeenten. De gemeente heeft de mogelijkheid op dit concept te reageren en hier input op te geven. Vervolgens wordt er een gesprek gevoerd tussen de omgevingsdienst West-Holland en de gemeente en wordt een definitief werkplan opgesteld. Dit werkplan wordt met het college gedeeld. Via een informatiebrief wordt de raad van Voorschoten op de hoogte gesteld. Omdat de controle op energiebesparende maatregelen een uitvoeringstaak is wordt enkel het informeren van de raad als voldoende beschouwd. De gemeente Oegstgeest geeft aan het werkplan echter niet met de gemeenteraad te delen.

### *15. In hoeverre kunnen de gemeenteraden sturen op de inhoud van werkplannen?*

De raden ontvangen de werkplannen meestal ter kennisname (informatief) van het college of de ambtelijke organisatie. Via moties zou de raad kunnen sturen op de werkplannen, mits zij eerder in het proces betrokken zouden worden. De raad krijgt nu slechts definitieve stukken. Om goede kaders te stellen zou de raad naast het budget van de omgevingsdienst vast te stellen ook beleidsuitgangspunten kunnen aandragen. Daarbij geven gemeentelijke bestuurders aan dat er onderscheid tussen het stellen van kaders en de uitvoering gewaarborgd dient te blijven. Verschillende bestuurders hebben aangegeven dat zij niet op de hoogte zijn van eventuele reacties vanuit de raden over de werkzaamheden van de omgevingsdiensten met betrekking tot energietoezicht bij bedrijven en instellingen.

### *16. Zijn er moties en raadvragen over energie(toezicht)?*

Moties en raadvragen zijn voor de raad de meest voor de hand liggende wijze om haar kaderstellende rol vorm te geven. Uit onderzoek is niet gebleken dat een van de vier gemeenteraden in de afgelopen jaren moties heeft ingediend of raadvragen heeft gesteld over de verplichting tot energiebesparing bij bedrijven.

### *17. Verschillen ten opzichte van andere regelingen?*

Door de gemeenten is aangegeven dat er verschil is in de wijze waarop de gemeente en raden acteren en controleren op gemeenschappelijke regelingen. Avalex (regeling voor afvalinzameling) wordt hierbij herhaaldelijk als voorbeeld gegeven van een gemeenschappelijke regeling waar de raad dichterbij zit. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de maatschappelijke en financiële impact van deze regeling voor raadsleden en burgers meer zichtbaar is.



## 6. Bevindingen

### 6.1. Hoofdbevindingen

Het verkennend onderzoek naar de energiebesparingsplicht moet inzicht geven in:

1. de wijze waarop de gemeenten in hun opdrachtformulering aan de omgevingsdiensten *sturen* op de handhaving van de energiebesparingsplicht;
2. de wijze waarop de omgevingsdiensten op de energiebesparingsplicht toezien en *handhaven*;
3. hoe de omgevingsdiensten daarover aan de gemeenten *rapporteren*;
4. op welke wijze de gemeenten *reageren* op de rapportage van de omgevingsdiensten over de handhaving van de energiebesparingsplicht.

#### Bevinding 1:

Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat de WVOLV-gemeenten actief sturen op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. De opdrachtformulering aan de omgevingsdiensten is algemeen van aard. Toezicht op de energiebesparingsplicht is niet expliciet beschreven in de product-dienst-catalogus van de omgevingsdiensten waardoor er binnen het reguliere werk weinig aandacht naar uit gaat. In jaarlijkse werkplannen kunnen wel thema's worden benadrukt, bijvoorbeeld door middel van de inzet van deelcontroles energie of themacontroles duurzaamheid. Door de gemeenten wordt hier maar in beperkte mate op ingezet. Vanuit de kaderstellende rol geven de raden geen prioriteiten mee aan de omgevingsdiensten omtrent de energiebesparingsplicht. Er zijn hierbij geen verschillen tussen de vier gemeenten geconstateerd.

#### Bevinding 2:

De nadruk ligt bij de omgevingsdiensten vooral op het stimuleren van ondernemingen om rendabele energiebesparende maatregelen te nemen. Het uitgevoerde toezicht is daardoor veelal informatief van karakter. Hoewel de omgevingsdiensten zijn uitgerust energietoezicht uit te voeren wordt er binnen de gemeenten slechts in beperkte mate toezicht op energie uitgevoerd. Hierdoor is sprake van zeer lage bezoekfrequenties. Energierelevante bedrijven worden niet, of gemiddeld slechts eens per 15 à 20 jaar gecontroleerd op het voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Wanneer de omgevingsdienst Haaglanden constateert dat niet alle energiebesparende maatregelen zijn getroffen wordt niet direct handhavend opgetreden, maar wordt ondernemers doormiddel van een plan van aanpak de ruimte geboden om zelf het uitvoeringsmoment vast te stellen. Dit plan van aanpak is geen vorm van hercontrole: de eventuele overtreding blijft immers staan tot het daadwerkelijke uitvoeringmoment heeft plaatsgevonden. Tijdens dit onderzoek is niet gebleken dat er daadwerkelijk hercontroles (op het realiseren van energiebesparende maatregelen) worden uitgevoerd. Het handhavingsbeleid wijkt daarmee af van de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen van Infomil.

Dit geldt in mindere mate voor de omgevingsdienst West-Holland. Deze dienst geeft aan bedrijven wel aan te schrijven die die niet aan wet- en regelgeving voldoen omtrent de energiebesparingsplicht, maar nog niet gebruik maken van het landelijke handhavingsbeleid. De omgevingsdienst West-Holland geeft aan in de toekomst wel te willen handhaven met behulp van het landelijke handhavingsbeleid.

### Bevinding 3:

Vertrouwen richting de omgevingsdienst is meermaals door de gemeenten benadrukt als uitgangspunt van de samenwerking. Mogelijk is dit een verklaring voor het feit dat bestuurlijke rapportages erg summier zijn. Beide omgevingsdiensten rapporteren tweemaal per jaar door middel van een tussentijdse rapportage en stellen een eindrapportage op. Op het gebied van de energiebesparingsplicht wordt nauwelijks gerapporteerd. De omgevingsdienst West-Holland rapporteert alleen het totaal aantal bestede uren binnen een productcategorie. De omgevingsdienst Haaglanden rapporteert het aantal uitgevoerde controles, waaronder deelcontroles energie. Inhoudelijk rapporteren, bijvoorbeeld over de vraag wat de controles hebben opgeleverd, vindt niet plaats.

### Bevinding 4:

De verschillende colleges brengen jaarlijkse werkplannen en inhoudelijke rapportages van de omgevingsdienst veelal informatief in de raad. Dit bijvoorbeeld als bijlage bij de begroting of bij het gemeentelijke VTH-programma. De gemeente Oegstgeest deelt het werkplan helemaal niet met de raad. De raad is voor de informatieverstrekking vaak afhankelijk van het college. Door het college ingebrachte stukken zijn veelal ter kennisname. Er zijn geen signalen aangetroffen van een inhoudelijke reactie vanuit de raden op het gebied van energiebesparingsplicht. Volgens bestuurders ervaart de raad mogelijk een afstand ten opzichte van de omgevingsdienst. Raadsleden zien de omgevingsdiensten mogelijk als “ver van het bed show”. Dat zou kunnen verklaren waarom er bij geen van de gemeenten moties of raadvragen over dit onderwerp zijn ingediend. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat een passievere houding aangenomen wordt omdat er vertrouwen is in de werkzaamheden van de omgevingsdienst.

## 6.2. Overige bevindingen

Naar aanleiding van het verkennend onderzoek worden eveneens de volgende conclusies getrokken:

- Energie en duurzaamheid staat bij alle gemeenten op de agenda maar blijven in concrete zin beperkt tot woningbouw, het (al dan niet) duurzaam opwekken van energie en het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed. Er ligt in geen van de gemeenten een focus op energiebesparing bij bedrijven en instellingen. De wettelijke kaders voor energiebesparing bij bedrijven en instellingen zijn wel aanwezig en vanuit het rijk, de provincie en de omgevingsdiensten worden hiervoor de handvatten aangereikt;
- Gemeenten geven aan soms onvoldoende over capaciteit en expertise te beschikken om een proactieve houding richting de omgevingsdienst aan te nemen;
- Omgevingsdiensten beschikken over een onvolledig beeld van de bedrijven waarop de energiebesparingsplicht van toepassing is. De cijfers uit het eigen systeem van de omgevingsdienst Haaglanden verschilt van de inschatting van het CBS en de omgevingsdienst West-Holland heeft in het kader van dit onderzoek de aangeleverde cijfers ontleend aan het CBS<sup>9</sup>. De cijfers van het CBS zijn het aantal grote energieaansluitingen, wat niet precies overeenkomst met het aantal

---

<sup>9</sup> Zie voetnoot 2. Deze CBS-gegevens bevatten tevens bedrijven waarom de informatieplicht niet van toepassing is zoals bedrijven met een vergunning. De CBS-gegevens geven daardoor ook geen volledig beeld van het daadwerkelijke aantal bedrijven met Informatieplicht.

energiebesparingsplichtige bedrijven. Door de komst van de Informatieplicht energiebesparing zal dit inzicht wel worden vergroot omdat bedrijven nu actief energiegegevens bij de overheid aanleveren en deze gegevens voor de omgevingsdiensten toegankelijk zijn;

- De controlerende rol is voor de raden wellicht lastig uitvoerbaar omdat de werkzaamheden relatief ver van de gemeenteraad af staan. De omgevingsdiensten overschrijden de gemeentegrenzen en staan gevoelsmatig misschien verder af van de lokale actualiteiten.

## 7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek worden de onderstaande aanbevelingen gedaan:

- Toon als gemeente meer belangstelling voor de energiebesparing bij bedrijven en de rol die toezicht daarbij kan spelen. Toezicht op de energiebesparingsplicht levert naast het voldoen aan wet- en regelgeving, een directe bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeenten. Energiecontroles zorgen voor energiebesparing en een vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Bijkomend voordeel is het kostenbesparende effect voor de bedrijven in de gemeenten zelf.
- Stel kaders door (concept) werkplannen van de omgevingsdiensten in de raad te behandelen. Verklein de afstand tussen de raad en de omgevingsdienst, door raden actiever te betrekken bij het opstellen van werkplannen. Vraag omgevingsdiensten vaker om werkplannen, kadernota's en evaluaties uit te komen leggen aan de raad of tijdens informele sessies met raadsleden.
- Zorg ervoor dat omgevingsdiensten energie(besparing) meenemen in de risicoanalyses en prioritering van milieutoezicht. Behandel de risicoanalyse in de raad omdat dit document de kaders schetst. Om goede kaders te stellen zou de raad naast het budget van de omgevingsdienst vaststellen, ook beleidsuitgangspunten kunnen aandragen.
- Zorg ervoor dat omgevingsdiensten toezicht op energie op dezelfde wijze uitvoeren als toezicht op andere reguliere milieuaspecten, zoals bodembescherming of de opslag van gevaarlijke stoffen. Zorg dat er geen afwijkend handhavingsmodel wordt toegepast. Sluit hierbij aan bij de landelijke sanctiestrategie.
- Geef in de producten- en dienstencatalogus invulling aan het product energietoezicht/energiecontrole. Het gaat dan voornamelijk om de vraag wat precies mag worden verwacht van de controle op energie gedurende een reguliere of een thematische controle. Daardoor kan energietoezicht tot de reguliere werkzaamheden gaan horen, in plaats van dat energietoezicht additioneel moet worden vormgegeven.
- Spreek met de omgevingsdienst kritieke prestatie indicatoren af die inhoudelijk inzicht geven in de resultaten van controles, zoals de geleverde prestaties op het gebied van energiebesparing of de bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen. Het meetbaar maken van het effect van energietoezicht maakt het voor de raden makkelijker om de controlerende rol te vervullen.
- Besluit om niet alleen met de bedrijven het gesprek aan te gaan maar ook (extra) in te zetten op energietoezicht en handhaving bij bedrijven. Stel hiertoe capaciteit beschikbaar om alle energierelevante bedrijven te kunnen controleren, en zo nodig hercontroleren, binnen de wettelijke terugverdienperiode van 5 jaar. Met een geringe capaciteitsverhoging (1 à 2 fte) voor energietoezicht bij bedrijven, kunnen de omgevingsdiensten alle energierelevante bedrijven ten minste eens in de 5 jaar controleren<sup>10</sup>.

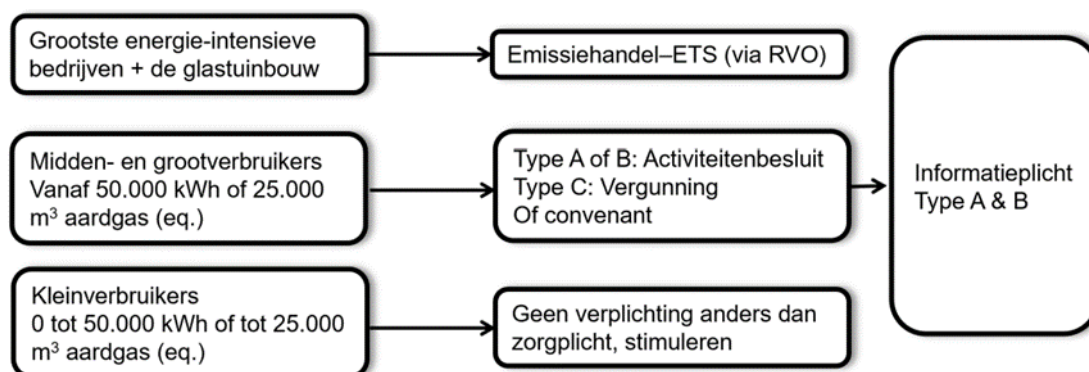
---

<sup>10</sup> Uitgaande van CBS-cijfers voor het aantal bedrijven met een gemiddelde tijdsbesteding van 12 uur per controle (Bij 1 fte: circa 0,45 fte voor Leidschendam-Voorburg, 0,25 fte voor Wassenaar en 0,15 fte elk voor Oegstgeest en Voorschoten).

## Bijlage 1. Achtergrondinformatie Energiewetgeving

### Wettelijk kader

De gemeenten zijn het bevoegd gezag voor energietoezicht en handhaving bij bedrijven en instellingen. Deze taken zijn door de gemeenten weggelegd in een gemeenschappelijke regeling. De Omgevingsdienst West-Holland voert de energiewerkzaamheden uit voor de gemeenten Oegstgeest en Voorschoten en de Omgevingsdienst Haaglanden voor Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. Als vanzelfsprekend zijn deze werkzaamheden verbonden aan de landelijke kaders en wetten. De belangrijkste regelgeving op het gebied van energie komt voort uit de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze vormen de kaders voor energietoezicht bij bedrijven:



Afbeelding 1: Schematisch overzicht energieregelgeving bij Wm-inrichtingen

### Energietoezicht bij bedrijven en instellingen

Een groot deel van de landelijke energiebesparing moet worden gerealiseerd door toezicht en handhaving bij bedrijven die vallen onder de milieuwet- en regelgeving<sup>11</sup>. In artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is de bepaling opgenomen dat inrichtingen (bedrijven en instellingen) alle energiebesparende maatregelen moeten treffen die binnen 5 jaar terugverdiend kunnen worden. Deze verplichting geldt voor bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh aan elektriciteit en/ of 25.000 m<sup>3</sup> aan aardgas equivalent gebruiken. In Nederland betreft dit naar schatting tussen de 80.000 en 100.000 bedrijven. Om zowel voor het bevoegd gezag als voor de ondernemingen op een eenvoudige wijze inzichtelijk te maken welke maatregelen voor bedrijven en instellingen verplicht zijn, zijn erkende maatregellijsten opgesteld.

Deze lijsten met energiebesparende maatregelen zijn beschikbaar voor 19 verschillende branches en zijn wettelijk verankerd in bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer. De geactualiseerde maatregellijsten zijn vanaf 1 april 2019 in werking<sup>12</sup>. Ondanks dat deze verplichting al sinds de verruimde reikwijdte (jaren 90) in de regelgeving aanwezig is, is toezicht hierop pas in de laatste paar jaar gewoon geworden. Vanuit de Rijksoverheid, Provincie en de VNG zijn in de afgelopen jaren extra

<sup>11</sup> Zie SER Energieakkoord 2013

<sup>12</sup> Zie Staatscourant 2019 (8650) van 5 maart 2019

gelden beschikbaar gesteld waarmee toezicht op energiebesparing bij bedrijven verder vorm heeft gekregen<sup>13</sup>.

 Metaalelektro en MKB-metaal		 Sport en recreatie	
 Autoschadeherstelbedrijven		 Hotels en restaurants	
 Gezondheids- en welzijnszorginstellingen		 Drukkerijen, papier en karton	
 Kantoren		 Bouwmaterialen	
 Onderwijsinstellingen		 Verf en drukinkt	
 Commerciële datacenters		 Tankstations en autowasinrichtingen	
 Rubber- en kunststofindustrie		 Meubels en hout	
 Levensmiddelenindustrie		 Bedrijfshallen	
 Agrarische sector		 Detailhandel	
 Mobiliteitsbranche		 Bedrijfstak zonder EML	

Afbeelding 2: Erkende maatregelen lijsten energiebesparing

Het energietoezicht op grond van artikel 2.15 richt zich daarbij voornamelijk op zogenaamde prioritaire sectoren. Dit zijn sectoren waar vanwege de beperkte milieurelevantie slechts in een lage frequentie reguliere milieucontroles plaatsvinden. Juist bij deze branches, zoals kantoren, detailhandel en onderwijsinstellingen is vaak een relatief fors energiebesparingspotentieel aanwezig. Omdat energiebesparing geen afwegingscriterium is voor het bepalen van de bezoekfrequentie en capaciteitsinzet bij toezicht en handhaving (het model van risicoanalyse is leidend voor de keuzes en prioriteiten van milieutoezicht), zouden bij deze branches anders niet of nauwelijks controles plaatsvinden. Energietoezicht kan plaatsvinden als onderdeel van een reguliere controle, waarbij een inspecteur een controle uitvoert op alle relevante milieuaspecten. Omdat energie een relatief nieuw werkveld is dat veelal vraagt om specialistische kennis en maatwerk van de inspecteur, wordt energietoezicht vaak uitgevoerd in thema- of aspectcontroles.

### Informatieplicht energiebesparing

Om energiebesparing in het algemeen en uitvoering van artikel 2.15 in het bijzonder een extra impuls te geven, heeft de Minister de Informatieplicht energiebesparing in het leven geroepen. Per 1 juli 2019 geldt, naast de energiebesparingsplicht, de Informatieplicht energiebesparing voor alle type A en B-bedrijven die meer dan 50.000 kWh en/of meer dan 25.000 m<sup>3</sup> aardgasequivalenten gebruiken. Op deze datum moesten bedrijven via mijn.rvo.nl doorgeven welke energiebesparende maatregelen ze hebben getroffen. Door de introductie van de Informatieplicht komt informatie vrij waarmee handhaving en prioritering beter mogelijk wordt. Tegelijkertijd moedigt de Informatieplicht bedrijven en instellingen aan om actief met energiebesparing aan de slag te gaan.

De Informatieplicht energiebesparing geldt niet voor:

<sup>13</sup> Omgevingsdienst NL (de vereniging van de 29 Omgevingsdiensten/regionale uitvoeringsdiensten in Nederland) heeft namens het Ministerie van I&M hiervoor 3 miljoen euro verdeeld.

- Type C - bedrijven volgens artikel 1.2 Activiteitenbesluit milieubeheer (bedrijven met een vergunning);
- Bedrijven in de glastuinbouw die deelnemen aan het CO<sub>2</sub>-vereveningssysteem zoals is omschreven in artikel 15.51 Wet Milieubeheer;
- Deelnemers aan de EU Emissions Trading System, ETS-bedrijven (artikel 16.5 Wm);
- Deelnemers aan het convenant Meerjarenafspraken energie-efficiëntie (MJA3).

Bovenstaande bedrijven zijn vrijgesteld van deze regeling omdat ze al andere afspraken hebben gemaakt met de overheid.

Bedrijven moeten door middel van de Informatieplicht actief gaan aantonen dat zij aan de energiebesparingsverplichting voldoen. Hiervoor moesten zij voor 1 juli 2019 via het E-loket van RVO hun energiegebruik indienen en per erkende maatregel (hierbij gebruik makend van de erkende maatregellijst die het best op het bedrijf van toepassing is) aangeven of deze maatregel reeds uitgevoerd is binnen het bedrijf, en zo niet wanneer deze maatregel getroffen zal worden. Indien een bedrijf een bepaalde maatregel niet wil treffen, dient dit onderbouwd te worden met behulp van alternatieve maatregelen die reeds getroffen zijn.

De Informatieplicht zorgt voor de unieke situatie dat bedrijven op datum van inwerkingtreding ook meteen aan de nieuwe regelgeving moeten voldoen. Daarbij worden gedane meldingen verzameld en gecategoriseerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Vervolgens komen deze in een online omgeving waar gemeenten en omgevingsdiensten deze kunnen inzien en afhalen. Hierdoor krijgen omgevingsdiensten energiegegevens van relevante bedrijven op een presenteerblaadje.

De Informatieplicht energiebesparing geeft een extra uitvoeringstaak voor de omgevingsdiensten. Voor de uitvoering van deze nieuwe verplichting heeft de minister van Binnenlandse Zaken in 2018, 3 miljoen euro beschikbaar gesteld.<sup>14</sup> In 2020 is door het Ministerie van Economische Zaken nog eens ruim 4 miljoen euro beschikbaar gesteld voor extra (externe) invulling van de taken voortkomend uit deze verplichting.

Exacte cijfers betreffende het aantal bedrijven en instellingen dat onder de nieuwe verplichting valt zijn niet beschikbaar. In de onderstaande tabel 7 is de schatting van het CBS betreffende het aantal meldings-plichtige bedrijven weergegeven. Er is tevens weergegeven hoeveel meldingen er waren ingediend op 13 januari 2020.

Gemeente	Aantal bedrijven/instellingen <sup>15</sup>	Informatieplicht meldingen ingediend <sup>16</sup>	Bedrijven die aangeven niet te voldoen aan de energiebesparingsplicht
Wassenaar	150	39	56%
Voorschoten	85	40	56%
Oegstgeest	85	38	44%
Leidschendam-Voorburg	255	100	47%

Tabel 7: Overzicht aantal bedrijven en instellingen gemeld ten opzichte van het geschat aantal met meldings-plichtig

<sup>14</sup> Deze is volgens de gemeenteverdeelsleutel vergeven met de decembercirculaire gemeentefonds en provinciefonds

<sup>15</sup> Betreft het aantal met een met grootverbruik aansluiting. Vergunnings-plichtige bedrijven en bedrijven die onder de MJA vallen zijn hierbij inbegrepen.

<sup>16</sup> Bron: RVO, peildatum 13-01-2020

### **Vergunningen - LAP3 actualisatie**

Op grond van het Besluit omgevingsrecht moeten aan omgevingsvergunningen milieuvoorschriften worden verbonden indien bedrijven een relevant energiegebruik hebben. Deze voorschriften bevatten vaak de verplichting tot het uitvoeren van een energiebesparingsonderzoek en de verplichting tot het uitvoeren van rendabele energiebesparende maatregelen. Omdat bedrijven met een omgevingsvergunning milieu specifieke voorschriften krijgen voorgeschreven zijn de in de vorige paragrafen beschreven regelingen op deze bedrijven niet van toepassing.



## Bijlage 2. Geraadpleegde documentatie

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende documentatie.

Coalitieakkoorden en andere gemeentelijke documentatie
Gemeente Leidschendam-Voorburg: SamenaanZet–Coalitieakkoord Leidschendam-Voorburg 2018 -2022
Gemeente Voorschoten: Coalitieakkoord 2018-2022 – Duurzaam vooruitstrevend. Samenwerken aan slimme oplossingen voor een sterk Voorschoten
Gemeente Oegstgeest: Groen, Sterk en Betrokken. Coalitieakkoord 2018-2022
Gemeente Wassenaar: Coalitieakkoord 2018-2022 Wassenaar: Zelfstandig en Verantwoordelijk
Gemeente Wassenaar: Informatiebrief aan de Raad, Decembercirculaire Gemeentefonds 2018 en verwachte onderuitputting rijksbegroting 2018, 29 januari 2019

Omgevingsdienst Haaglanden	
<i>Werkplan 2018 Gemeente Wassenaar</i>	<i>Werkplan 2018 Gemeente Leidschendam-Voorburg</i>
<i>Werkplan 2019 Gemeente Wassenaar</i>	<i>Werkplan 2019 Gemeente Leidschendam-Voorburg</i>
<i>Jaarrapportage 2018 Gemeente Wassenaar</i>	<i>Jaarrapportage 2018 Gemeente Leidschendam-Voorburg</i>
<i>Jaarrapportage 2019 Gemeente Leidschendam-Voorburg</i>	<i>Jaarrapportage 2019 Gemeente Wassenaar</i>
<i>Omgevingsdienst Haaglanden Zaaktypecatalogus</i>	<i>Koersplan 2018-2021</i>
<i>Realisatie werkplan T&amp;H 2019 Wassenaar</i>	<i>Rapportage 2019 periode 1 T&amp;V (Wassenaar)</i>
<i>Rapportage 2019 periode 1 T&amp;V (Leidschendam-Voorburg)</i>	<i>Realisatie werkplan T&amp;H 2019 Leidschendam-Voorburg</i>
<i>Werksessies Duurzaamheid</i>	

Omgevingsdienst West-Holland	
<i>Periodieke rapportage januari – juni 2009 Gemeente Oegstgeest</i>	<i>Periodieke rapportage januari – juni 2009 Gemeente Voorschoten</i>
<i>Eindrapportage 2018 Gemeente Oegstgeest</i>	<i>Eindrapportage 2018 Gemeente Oegstgeest</i>
<i>Eindrapportage 2018 Gemeente Voorschoten</i>	<i>Producten- en dienstencatalogus omgevingsdienst West-Holland</i>
<i>Werkplan 2019 Gemeente Oegstgeest</i>	<i>Werkplan 2019 Gemeente Voorschoten</i>
<i>Memo Wettelijke energiebesparingsplicht en informatieplicht gemeentelijke gebouwen</i>	<i>Product-dienst-catalogus 2019 versie 2.3</i>

Algemene informatiebronnen
Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) (2019). <i>Aantal adressen niet-woningen naar energielevering 2018</i> .
Provincie Zuid-Holland (2013): PRODUCTEN- EN DIENSTENCATALOGUS OMGEVINGSDIENSTEN ZUID-HOLLAND, versie 1.0 9 september 2013
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2019). Aantal ingediende Wet milieubeheer-inrichtingen per gemeente, provincie en omgevingsdienst januari 2020
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Decembercirculaire gemeentefonds 2018
Rijkswaterstaat, Kenniscentrum Infomil (2020). Versterkte uitvoering energiebesparings-en informatieplicht.
Website geraadpleegd: 05-02-2020
Websites en raadverslagen van de betrokken gemeenten

Andere dan de hierboven opgesomde communicatie tussen de gemeenten en Omgevingsdiensten over het onderwerp energie (inclusief de energiebesparingsplicht is niet aangetroffen).

### Bijlage 3. Gehouden interviews en betrokkenen

Datum	Gemeente / Dienst	Betrokkenen
11-11-2019	Voorschoten & Wassenaar	Dhr. Havenaar, Senior Beleidsadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling, werkorganisatie Duivenvoorde
14-11-2019	Omgevingsdienst West-Holland	Dhr. Boelders & dhr. Van Putten, Accounthouders gemeenten
15-11-2019	Omgevingsdienst Haaglanden	Mevr. R. Noë, Afdelingshoofd Toezicht & Handhaving Dhr. D. Van Hooijdonk, Toezichthouder energie
15-11-2019	Oegstgeest	Dhr. Troost, Handhavingsjurist, team Ruimte
11-12-2019	Voorschoten	Burgemeester Bouvy Dhr. Zeeman, afdelingshoofd publiekszaken
16-12-2019	Leidschendam-Voorburg	Dhr. Van den Hoonaard, Teamleider Handhaving & Openbare Orde
06-01-2020	Oegstgeest	Wethouder Glasbeek
08-01-2020	Wassenaar	Burgemeester De Lange Dhr. Zeeman, Afdelingshoofd publiekszaken
22-01-2020	Leidschendam-Voorburg	Wethouder Van Eekelen De heer Van den Hoonaard, Teamleider Handhaving & Openbare Orde

## Bijlage 4 Interviewvragen (gemeente)

Tijdens gespreken met de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn de onderstaande vragen gesteld

### *Beleid en opdrachtformulering*

1. In hoeverre is energiebesparing een thema binnen de gemeente?
2. Hoe uit zich dat in jullie beleid t.o.v. bedrijven en richtingen?
3. Welke beleidsprioriteiten worden door de gemeenten meegegeven aan de omgevingsdiensten?
4. Is het treffen van energiebesparende maatregelen bij bedrijven hier onderdeel van?
5. Hoe staat het college tegenover toezicht en handhaving op energiebesparing? Stimuleren vs. handhaven?
6. Hoe is de opdrachtformulering van de gemeente aan haar omgevingsdienst geeft omtrent toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht van bedrijven?

### *Rapportage en sturing*

7. a. In hoeverre worden jaarplannen (werkplannen) van de Omgevingsdienst vooraf besproken met de gemeente?
- b. In hoeverre kunnen de gemeente hierop sturen?
8. In hoeverre zijn colleges en raden op de hoogte van de inhoud van jaarplannen?
9. Zit daarin verschil ten opzichte van andere regelingen?
10. Ontvangt de gemeente inhoudelijke rapportages van de omgevingsdienst over dit toezicht en handhaving? Zo ja, wat doet de gemeente hier verder mee? Zo nee, waarom niet?
11. Wat doen de gemeenten met de bestuurlijke rapportages van de omgevingsdienst? In het algemeen en specifiek over de verplichting tot treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?
12. a. In hoeverre zijn colleges op de hoogte van de inhoud van bestuurlijke rapportages over dit onderwerp
- b. en op welke wijze de gemeenten sturen op deze informatie?

### *Slotvragen*

13. Er u bekend of er in de afgelopen jaren raadsvragen of moties zijn geweest over energiebesparing (bij bedrijven)?
14. Zijn de gelden voor de Informatieplicht afkomstig uit de Decemercirculaire overgeheveld?
15. Heeft de gemeente alle taken met betrekking tot toezicht en handhaving weggelegd bij de omgevingsdiensten (dus zowel basistaken als niet basistaken)?
16. Hebben de gemeenten in kaart welke bedrijven energierelevant zijn?
17. Wat is voor het college een wenselijke bestuurlijke rapportage vorm. Welke onderdelen zijn hierin opgenomen:
  - Kosten en uren vs. Aantallen en overtredingen
  - Cijfermatig vs. Verhalend (wat heeft de OD betekend voor de gemeente).
  - Gerealiseerde besparing?
18. Wat voor vragen zou de raad kunnen stellen vanuit haar:
  - a. Kaderstellende rol?
  - b. Controlerende rol?

## Bijlage 5 Interviewvragen (omgevingsdienst)

Tijdens gespreken met de omgevingsdiensten zijn de onderstaande vragen gesteld. Deze vragen zijn door de diensten, na afloop tevens schriftelijk beantwoord.

1. Hoeveel bedrijven verbruiken jaarlijks vanaf 25.000 m<sup>3</sup> aardgas of 50.000 kWh elektriciteit en vallen niet onder het Europese emissiehandelssysteem, het CO<sub>2</sub>vereveningssysteem (glastuinbouwbedrijven), of Meerjarenafspraken energie-efficiëntie en zijn geen inrichtingstype C?
2. Hoeveel van deze bedrijven worden door de omgevingsdienst per jaar bezocht of gecontroleerd op energie? Hoe is het verloop in de jaren?
3. Bij hoeveel bedrijven is vastgesteld dat artikel 2.15 worden overtreden?
4. Hoeveel energiebesparende maatregelen zijn bij hoeveel bedrijven opgelegd en hoeveel zijn er geadviseerd?
5. Hoeveel energiescans zijn er in het afgelopen jaren uitgevoerd en hoeveel energiescans hebben geresulteerd in toezicht of handhaving?
6. Is het (geraamde) energiebesparende effect van energietoezicht inzichtelijk gemaakt? Zo ja, wat is het energiebesparende effect per jaar?
7. Bij hoeveel bedrijven is geconstateerd dat geen energiebesparende maatregelen nodig zijn (er volledig wordt voldaan aan artikel 2.15)?
8. Bij hoeveel bedrijven met geadviseerde en/of opgelegde energiebesparende maatregelen is achteraf gecontroleerd of deze zijn uitgevoerd?
9. Bij hoeveel bedrijven is geconstateerd dat de energiebesparende maatregelen niet zijn uitgevoerd? Welke gevolgen heeft de omgevingsdienst hieraan verbonden (sanctiestrategie)?
10. Is er sprake van een door de omgevingsdienst uitgevoerde risicoanalyse? In hoeverre is energie en met name energietoezicht een onderdeel van deze analyse? En hoe vaak wordt de risicoanalyse uitgevoerd en bijgesteld?
11. Hoe bepalen de omgevingsdiensten welke bedrijven jaarlijks gecontroleerd worden op energie? Welke prioriteiten worden hierbij gekozen, en waarom?
12. Hoeveel % van het budget besteden de omgevingsdiensten per jaar aan het toezicht op de verplichting tot treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven? Hoeveel van deze kosten zijn toerekenbaar aan welke gemeente, uitgaande van een algemene verdeelsleutel zoals het aantal inwoners of het aantal bedrijven?
13. In hoeverre zijn de gelden voor de Informatieplicht uit de decembercirculaire 2018 overgeheveld en ingezet. En welke werkzaamheden zijn hiervoor uitgevoerd?
14. Hoe gaat de Omgevingsdienst verdere invulling geven aan de werkzaamheden voorkomend uit het Informatieplicht energiebesparing en de koppeling die daaruit te maken is naar de Energiebesparingsplicht?
15. Gaat de Omgevingsdienst gebruik maken van de ondersteuningsregeling 'Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht'. En zo ja op welke producten van de menukaart ligt hierbij de focus?

## Bijlage 6 Artikel NRC Next

Uit: NRC Next van 27 mei 2016

Auteur: Jos Verlaan

### ‘Eén ambtenaar bespaarde net zo veel als 6 windmolens’

Dat zei Kamerlid Stientje van Veldhoven in een Kamerdebat over de klimaatop in Parijs

#### De aanleiding

Eén ambtenaar van de gemeente Den Bosch bespaarde net zo veel energie als zes windmolens op jaarbasis opbrachten, betoogde het Tweede Kamerlid Stientje van Veldhoven (D66) tijdens het debat in de Tweede Kamer over de uitkomsten van de klimaatop in Parijs. „In Den Bosch heeft men met één fte inzet evenveel energie bespaard als zes windmolens in een heel jaar kunnen opwekken”, zei ze letterlijk. Staatssecretaris Sharon Dijksma knikte instemmend: „Met een kleine inzet is het mogelijk om enorme energiebesparing te realiseren.” Klopt het dat één ambtenaar zo’n resultaat kan behalen?

#### Waar is het op gebaseerd?

Van Veldhoven ijvert al jaren voor strenger toezicht op bedrijven om energiebesparende maatregelen te nemen. Ze wil boetes laten opleggen aan bedrijven die er niet in slagen ieder jaar 7 procent minder energie te verbruiken. Dat stelde ze in 2013 voor in [de initiatiefnota Energiebesparing in één oogopslag](#).

De verplichting om dergelijke maatregelen te nemen, was al vastgelegd in het Energieakkoord, maar wordt in de praktijk nauwelijks gehandhaafd. Daarom werd in de D66-nota bepleit om een artikel in de [Wet Milieubeheer](#) nieuw leven in te blazen. Het geeft energie-inspecteurs de bevoegdheid bedrijven te controleren op genomen energiebesparingsmaatregelen die binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend. De gemeente Den Bosch, een van de weinige steden die met zulke energie-inspecteurs werkt, presenteerde eerder dit jaar op een D66-bijeenkomst de resultaten van die controles. In vijf jaar tijd zijn daar 440 grote energiegebruikers gecontroleerd: scholen, bejaardentehuizen, kantoren, maar ook supermarkten, tankstations en fitnesscentra, zo blijkt uit een begin dit jaar gepresenteerde evaluatie. Daaruit blijkt ook dat die controles werkten. Bedrijven die de norm niet dreigden te halen, kregen waarschuwingen en hercontroles. In het uiterste geval konden de inspecteurs zelfs boetes opleggen.

De optelsom van het jaarlijkse besparingspotentieel als gevolg van die controles bedraagt in totaal 19.300.722 kilowattuur en 2.000.000 kubieke meter aardgas, zo rekende zelfstandig milieuadviseur Carolien Hendrix, betrokken bij het project, de aanwezigen op het D66-congres voor. Ze ging daarbij uit van het energieverbruik van de in vijf jaar gecontroleerde 440 bedrijven bij aanvang en de besparing die gerealiseerd werd, gemiddeld 7 procent.

#### En, klopt het?

Hendrix heeft de besparing van de gecontroleerde bedrijven afgezet tegen de jaaropbrengst van een windmolen op Treurenburg in Den Bosch. Die leverde vorig jaar 5,1 miljoen miljoen kilowattuur groene stroom op. Alleen al de elektriciteitsbesparing als gevolg van het Bossche project staat gelijk aan de productie van bijna vier windmolens. Daar komt de besparing van het gas nog bovenop. Hendrix heeft de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het bespaarde gas afgezet tegen de CO<sub>2</sub>-reductie van de windmolen. Dat levert een totale

besparing op die gelijk staat aan de jaarproductie van 5,3 windmolens.

## Conclusie

Door erop toe te zien dat bedrijven hun energieverbruik ieder jaar met 7 procent lieten dalen, is in Den Bosch net zoveel bespaard als de jaaropbrengst van 5,3 windmolens. Dat was niet het werk van één ambtenaar, zoals parlementariër Stientje van Veldhoven stelde: uit de gemeentelijke stukken blijkt dat het Bossche handhavingsteam uit 1,2 fte's bestaat – drie functionarissen werken er parttime. Zij hebben het besparingsresultaat in een periode van vijf jaar geboekt. Omdat het eindresultaat dicht in de buurt van de jaaropbrengst van zes windmolens komt, beoordelen we de stelling als *grotendeels waar*.

*Figuren & tabellen:*

Figuur 1: Nationale baten/kosten verscherpte handhaving Wet milieubeheer	4
Figuur 2: Aantal bedrijven met energiebesparingsplicht volgens de omgevingsdienst en het CBS	8
Figuur 3: Aantal energiecontroles per jaar per gemeente	9
Figuur 4: Aantal bedrijven met Informatieplicht en het aantal daadwerkelijk gemeld	14
Tabel 1: Weergave percentage budget voor energietoezicht per gemeente	13
Tabel 2: Weergave uit het Werkplan 2019 Gemeente Voorschoten [p. 19]	13
Tabel 3: Beschikbaar gestelde gelden voor energietoezicht door het Rijk per gemeente	14