

Bestuurlijke Nota

Zeeuws Beeld Handhaving Energiebesparingsplicht

13 maart 2026

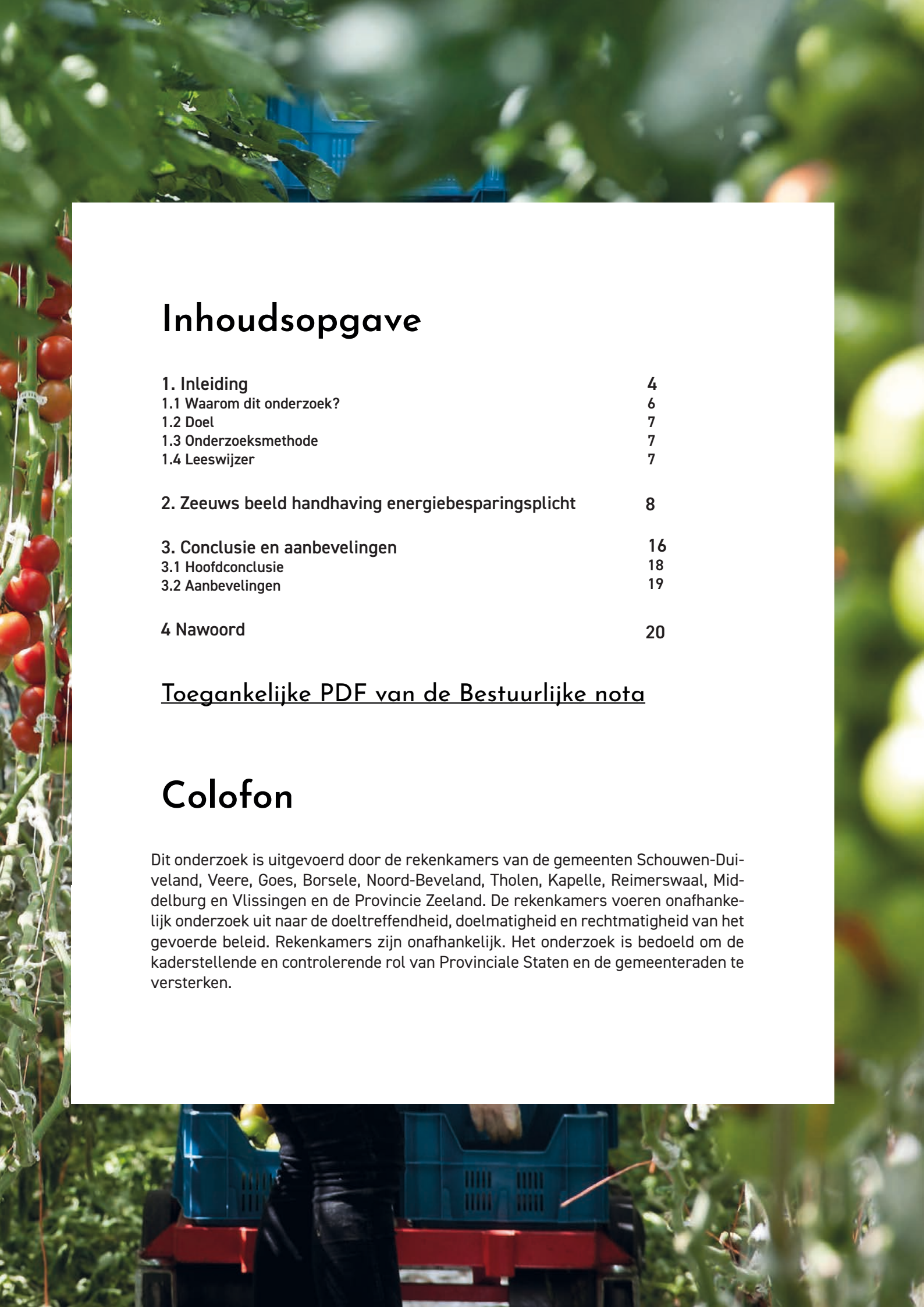


Rekenkamer De Bevelanden & Tholen



REKENKAMER ZEELAND





Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Waarom dit onderzoek?	6
1.2 Doel	7
1.3 Onderzoeksmethode	7
1.4 Leeswijzer	7
2. Zeeuws beeld handhaving energiebesparingsplicht	8
3. Conclusie en aanbevelingen	16
3.1 Hoofdconclusie	18
3.2 Aanbevelingen	19
4 Nawoord	20

[Toegankelijke PDF van de Bestuurlijke nota](#)

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamers van de gemeenten Schouwen-Duiveland, Veere, Goes, Borsele, Noord-Beveland, Tholen, Kapelle, Reimerswaal, Middelburg en Vlissingen en de Provincie Zeeland. De rekenkamers voeren onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Rekenkamers zijn onafhankelijk. Het onderzoek is bedoeld om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten en de gemeenteraden te versterken.

1. Inleiding

De Rekenkamer Zeeland en de gemeentelijke rekenkamers van Middelburg, Vlissingen, Veere, Goes, Borsele, Reimerswaal, Noord-Beveland, Kapelle, Schouwen-Duiveland en Tholen (hierna de Zeeuwse Rekenkamers)¹ hebben in 2024-2025 onderzoek verricht naar de uitvoering van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht binnen de provincie Zeeland (zie kader). Deze nota informeert Provinciale Staten en de gemeenteraden over de resultaten van het onderzoek.

¹ De Zeeuws-Vlaamse gemeentelijke rekenkamers hebben afgezien van deelname





1.1 Waarom dit onderzoek?

De energiebesparingsplicht speelt in het Nederlandse klimaatbeleid een belangrijke rol om de schadelijke gevolgen van het gebruik van fossiele energie voor het klimaat te beperken en daarmee samenhangende bindende Europese doelen voor energiebesparing te bereiken. Naast de bijdrage aan klimaatdoelstellingen levert het handhaven van de energiebesparingsplicht ook een bijdrage aan de maatschappelijke opgave rondom netcongestie en de energietransitie in bredere zin op. Energie die niet wordt gebruikt wegens besparende maatregelen hoeft immers niet te worden getransporteerd en opgewekt te worden.

De wijze waarop Provincie en gemeenten uitvoering geven aan hun rol bij de handhaving van de energiebesparingsplicht is essentieel voor het bereiken van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd en worden onderschreven door Provincie en gemeenten.

Het onderzoek dat door de Zeeuwse rekenkamer is uitgevoerd is een vervolg op het landelijke DoeMee-onderzoek Energiebesparingsplicht van de Algemene Rekenkamer en (via de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers NVRR) de lokale rekenkamers, waarin is onderzocht hoe effectief het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht in Nederland is georganiseerd.

De resultaten van het reguliere DoeMee onderzoek hebben een aantal waardevolle inzichten gegeven, maar de specifieke Zeeuwse situatie was daaruit onvoldoende te herleiden. De Zeeuwse rekenkamers hebben daarom gezamenlijk besloten om nog een aanvullend onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek richtte zich specifiek op de rolverdeling, sturing, uitvoering en verantwoording tussen de Provincie Zeeland, de Zeeuwse gemeenten en hun uitvoeringsdiensten (RUD Zeeland en DCMR Rijnmond).

Wat houdt handhaving van de energiebesparingsplicht in?

De energiebesparingsplicht is sinds 1993 een wettelijk instrument om het energieverbruik in Nederland terug te dringen. De plicht is van toepassing op bedrijven en instellingen met een energieverbruik van meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas (of equivalent). De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven om erkende energiebesparende maatregelen toe te passen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar.

De term handhaving is door de rekenkamers breed geïnterpreteerd, ook alle toezichtstaken worden hiermee bedoeld. Samen omvatten toezicht en handhaving alle activiteiten die toezichthouders uitvoeren. Het gaat om:

- Het verkrijgen van inzicht in welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen.
- Het bezoeken van bedrijven om te controleren of zij de erkende energiebesparende maatregelen hebben toegepast.
- Controleren van de kwaliteit van de onderzoeken van grootgebruikers en het controleren op de uitvoering van de vastgestelde maatregelen in het onderzoek.
- Het handhaven van de plicht, door bedrijven te waarschuwen of een dwangsom op te leggen en indien nodig te verbeuren als zij niet aan de energiebesparingsplicht voldoen.



1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is om Provinciale Staten van Zeeland en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in staat te stellen om:

Kennis te nemen van de taken op het gebied van het handhaven van de energiebesparingsplicht en de wijze waarop toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht in Zeeland wordt uit gevoerd door Provincie en gemeenten in samenwerking met omgevingsdiensten.

Hen daarmee in positie te brengen om, indien van toepassing, besluiten te nemen die de doelmatigheid en effectiviteit van beleid ten goede komen.

1.3 Onderzoeksmethode

De vereniging van Rekenkamers heeft medio 2024 gegevens opgevraagd bij de gemeenten en de Provincie. Op basis daarvan zijn factsheets opgesteld. Daaropvolgend hebben de Zeeuwse rekenkamers in de periode januari 2025 – juni 2025 aanvullende gegevens opgevraagd en interviews gehouden op ambtelijk niveau met de tien Zeeuwse gemeenten, de RUD Zeeland en

DCMR. Op basis van de verzamelde informatie is een nota van bevindingen opgesteld, die in de periode juli tot september heeft voorgelegen voor ambtelijk wederhoor. De rekenkamers hebben de ontvangen reacties vervolgens verwerkt in de definitieve nota van bevindingen. Deze bestuurlijke nota is hierop gebaseerd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze Bestuurlijke Nota beschrijft de centrale onderzoeksvraag en geeft een samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 3 zijn de hoofdconclusie van het onderzoek en de een viertal aanbevelingen omschreven. Deze nota sluit af met een nawoord van de rekenkamers.

In de bijlage zijn de bestuurlijke reacties opgenomen op het onderzoek van Gedeputeerde Staten van Zeeland en de deelnemende Colleges van Burgemeester en Wethouders van de Zeeuwse gemeenten.

In de Nota van Bevindingen wordt uitvoerig verslag gedaan van het uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortvloeiende bevindingen (bijlage).





2. Zeeuws beeld handhaving energiebesparingsplicht

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de bevindingen uit het onderzoek en daarmee antwoord op de centrale vraag:

Hoe werd de handhaving van de energiebesparingsplicht in Zeeland uitgevoerd in de periode 2022 - 2025, welk beleid is daarop van toepassing, wat zijn de resultaten en hoe wordt daarover verantwoord?

Constatering 1:

Het handhaven van de energiebesparingsplicht is een gezamenlijke opdracht van de Zeeuwse overheden, waarbij een goede samenwerking en voldoende financiële middelen essentieel zijn voor een effectieve uitvoering.

Het handhaven van de energiebesparingsplicht in Zeeland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, de provincie en omgevingsdiensten. De Provincie en gemeenten zijn bevoegd gezag voor het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht. Tot de bevoegdgestaak van Provincie en gemeenten behoren strategische beleidsvorming, besluitvorming over de inzet van middelen, het verstrekken van opdrachten aan omgevingsdiensten en het monitoren en evalueren van beleid.

De Provincie Zeeland is bevoegd gezag voor ongeveer 59 bedrijven in Zeeland die onder de energiebesparingsplicht vallen. De gemeenten zijn in dat kader samen voor circa 3.200 bedrijven het bevoegd gezag.

De uitvoering van de handhaving ligt niet bij de bevoegde gezagen zelf. Sinds 2023 is toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht een zogeheten verplichte basistaak van omgevingsdiensten. Deze verplichting houdt in dat alleen omgevingsdiensten deze taak kunnen uitvoeren. Daarom heeft in Zeeland de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland in principe voor de bevoegde gezagen de opdracht de handhaving op de energiebesparingsplicht uit te voeren. Hierop bestaat een uitzondering. De Provincie Zeeland is in sommige gevallen verplicht om de uitvoering onder te brengen bij omgevingsdienst DCMR. Ten gevolge daarvan voert DCMR de handhaving op de energiebesparingsplicht uit bij circa 29 bedrijven in Zeeland, naast de RUD Zeeland die dat bij de overige circa 3.260 bedrijven doet.

De effectiviteit van de controles door omgevingsdiensten op de energiebesparingsplicht in opdracht van de bevoegde gezagen staat niet op zichzelf. Toezichthouders die deze controles uitvoeren, doen dat ook voor andere bevoegde gezagen en vormen samen een team binnen een omgevingsdienst. Energiecontroles zijn steeds meer los komen te staan van andere milieu-inspecties die een omgevingsdienst uitvoert. De rijksoverheid is omgevingsdiensten met diverse financiële instrumenten steeds meer gaan stimuleren de inzet op het energietoezicht te verhogen en het werken met vast personeel daarbij te bevorderen.

De reden hiervoor is dat de energiebesparingsplicht voor de rijksoverheid een steeds belangrijker instru-

ment is geworden om klimaat- en energiedoelen te realiseren.

Van toezichthouders wordt steeds meer specialisme gevraagd door veranderingen in regels en de uitbreiding van het aantal bedrijven dat onder de plicht valt. Vanaf 2015 moeten inspecteurs kunnen toetsen aan een lijst van erkende maatregelen. Vanaf 2023 vallen alle bedrijven onder de energiebesparingsplicht, ook bijvoorbeeld de glastuinbouw, de vergunningplichtige bedrijven en de bedrijven die onder het CO₂-emissiehandelsstelsel van de EU vallen en die voorheen waren uitgezonderd. Deze ontwikkeling verlangt van toezichthouders dat zij met voldoende kennis en kunde kunnen opereren in een krachtenveld waar grote belangen spelen.

Het is belangrijker geworden om energiecontroles uit te laten voeren door personeel dat zich hoofdzakelijk met deze taak bezighoudt. Gebeurt dat niet, dan ontstaat het risico dat het thema energie te veel moet concurreren met andere milieuthema's in het takenpakket van inspecteurs bij omgevingsdiensten. Vanuit historisch perspectief was energie slechts één van de aspecten van een integrale milieucontrole, waarbij ook op andere milieuaspecten werd gecontroleerd, zoals bodemverontreiniging, geluidshinder en externe veiligheid. Deze manier van controleren wordt uit het oogpunt van robuustheid niet langer als praktisch houdbaar gezien.

Om robuuste energieteams bij een omgevingsdienst te kunnen organiseren, is het noodzakelijk dat bevoegde gezagen daarvoor eigen middelen specifiek voor de energietaak inbrengen, naast de middelen die van het Rijk worden ontvangen. Het is belangrijk voor omgevingsdiensten om te weten wat het ambitieniveau van de bevoegde gezagen is en hoeveel zij in meerjarenperspectief willen investeren. Dat maakt duidelijk welke basis er is voor een omgevingsdienst om een organisatie op te bouwen. De volgende constatering beschrijven dat er in Zeeland nog een verbeteringsmogelijkheid is in dat kader.

Constatering 2:

Beleid werd door de meeste gemeenten in de periode t/m 2025 nauwelijks omgezet in acties om het handhaven van de energiebesparingsplicht te bevorderen.

De rekenkamers hebben in hun onderzoek geanalyseerd welke plek het handhaven van de energiebesparingsplicht inneemt in het beleid op het gebied van duurzaamheid, energie, klimaat en milieu. Uit deze analyse blijkt dat het individuele gemeentelijke beleid

divers is. De meeste Zeeuwse gemeenten hebben in hun kaders geen koppeling gelegd met de energiebesparingsplicht als in te zetten instrument om doelen te realiseren. De Regionale Energiestrategie (RES) legt deze koppeling wel. De RES beschrijft hoe de Provincie Zeeland, gemeenten, het waterschap, de netbeheerder en andere partners willen komen tot een duurzaam energiesysteem. Voor 2030 zijn er ambities geformuleerd, waaronder een reductie van meer dan 50% CO₂-uitstoot. In de RES 1.0 (februari 2020) werd aanbevolen om samen met de RUD een plan op te stellen over hoe de handhaving op de energiebesparingsplicht vorm te geven.

De rekenkamers constateren dat deze aanbeveling er slechts in beperkte mate toe heeft geleid dat er conform een plan acties zijn uitgevoerd om de effectiviteit van het handhaven op de energiebesparingsplicht te verhogen. De RUD Zeeland heeft in 2022 een plan² opgesteld, maar daar heeft nooit besluitvorming over plaatsgevonden, waardoor de door de RUD gevraagde financiële middelen niet door de gemeenten is ingebracht in de periode 2022 tot en met 2025. Hierdoor kon RUD Zeeland slechts in beperkte mate een robuust energieteam vormen. De controles die de RUD Zeeland wel uitvoerde bij bedrijven en instellingen met de gemeenten als bevoegd gezag (zie constatering 3) werden vrijwel volledig gefinancierd met financieringsinstrumenten van het Rijk, die bedoeld zijn als aanvulling op de inzet door decentrale overheden.

Energiebesparing wordt in Zeeland vanuit de RES wel ondersteund, maar dat blijft beperkt tot vrijwillige instrumenten. Er zijn subsidieregelingen gestart vanuit de RES, zoals de subsidieregeling IMPULS Zeeland, die bedrijven en instellingen stimuleert om energiebesparende maatregelen te nemen. Via IMPULS Zeeland (Expertplatform) wordt er ook veel advies en ondersteuning aangeboden, bijvoorbeeld via een nieuwe voucherregeling energiebesparing voor bedrijven en instellingen.

Constatering 3: De inzet op het handhaven van de energiebesparingsplicht blijkt in Zeeland de afgelopen jaren beperkt te zijn geweest. Uitzondering zijn bedrijven met de Provincie Zeeland als bevoegd gezag.

De praktijk in Zeeland wat betreft het handhaven van de energiebesparingsplicht blijkt in schril contrast te staan met het doel dat de Rijksoverheid met de plicht voor ogen heeft. Gemiddeld genomen werden in Zeeland jaarlijks circa 170 bedrijven en instellingen gecon-

troleerd van de in totaal ongeveer 3250 bedrijven die onder de plicht vallen. Met dit tempo duurt het ongeveer 20 jaar voordat alle bedrijven in Zeeland worden gecontroleerd. Waar de Rijksoverheid naar een sneller resultaat streeft met het oog op de energie- en klimaatdoelen die zijn gesteld met het oog op het jaar 2030 (controle eens in de vier jaar), bleef de uitvoering daar in Zeeland dus sterk op achter.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat er een groot verschil is tussen de Provincie Zeeland en de gemeenten als bevoegd gezag:

- De Provincie formuleerde afgelopen jaren beleid en een doel voor het handhaven van de energiebesparingsplicht.
- RUD Zeeland controleerde alle bedrijven waar de Provincie het bevoegd gezag is in het jaar 2022.
- De Provincie bleef in de jaren daarna extra middelen beschikbaar stellen voor controles door
- RUD Zeeland bovenop de beschikbare Rijksmiddelen en het budget voor milieutoezicht.
- Ook door DCMR wordt op een wijze uitvoering gegeven die passend is bij het door de Provincie Zeeland vastgestelde beleid. DCMR heeft een specifieke aanpak ontwikkeld voor de energieintensieve bedrijven in onder andere Zeeland. Daarbij worden deze bedrijven jaarlijks bezocht. Telkens wordt ingezoomd op bepaalde onderdelen die naar het oordeel van specialisten het meest relevant zijn. Bedrijven met een minder hoog energiegebruik zullen minder vaak bezocht worden, bijvoorbeeld eens in de 2 of 4 jaar.

Tevens wordt opgemerkt dat er enkele gemeenten aangeven met inzet van incidentele middelen te hebben geprobeerd de intensiteit van het toezicht te verhogen.

Constatering 4: De inzet op het handhaven van energiebesparingsplicht door RUD Zeeland zal vanaf 2026 intensiveren.

De wijze waarop het VTH-systeem in Nederland is ingericht, bepaalt dat gemeenten en de provincie in de periode 2022–2025 zelf konden besluiten welke prioriteit werd gegeven aan het toezicht op de energiebesparingsplicht en of er geld beschikbaar werd gesteld om een robuuste organisatie en uitvoering te borgen. Uit het onderzoek blijkt dat dit gaat veranderen en dat gemeenten, de provincie en RUD Zeeland daarop hebben geanticipeerd.

In 2022 is het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel opgestart. Het programma had tot doel uit-

² Voorstel energiewerkzaamheden in het takenpakket (RUD Zeeland, d.d. 24 oktober 2022)



voering te geven aan de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Van Aartsen “Om de leefomgeving”. De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. De commissie kwam tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling. Het Interbestuurlijk Programma heeft zes robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten geformuleerd. Afgesproken is dat omgevingsdiensten uiterlijk op 1 april 2026 blijvend voldoen aan deze criteria.

De robuustheidscriteria worden vastgelegd in regelgeving. Daarmee verdwijnt de vrijblijvendheid voor de bevoegde gezagen en komt er een ondergrens: de zogeheten basis op orde. Basis op orde wil zeggen dat omgevingsdiensten taken kwalitatief, maar vooral kwantitatief kunnen uitvoeren. Voor de RUD Zeeland is geanalyseerd of er wordt voldaan aan de criteria uit het Interbestuurlijk Programma en, wanneer niet werd voldaan, is er een plan van aanpak opgesteld om te laten zien hoe er blijvend kan worden voldaan aan de criteria voor een robuuste omgevingsdienst. Dit plan van aanpak is in februari 2024 gepubliceerd. In het plan van aanpak is beschreven dat het handhaven van de energiebesparingsplicht een taak is die nog niet volledig wordt uitgevoerd volgens het vereiste niveau van ‘basis op orde’

De RUD Zeeland geeft in het plan van aanpak aan dat het huidige bedrijvenbestand vraagt om een vaste formatie van 4,3 fte. Indien de Rijksoverheid blijft bijdragen met extra financiering, wordt een korting voorgesteld op deze deelnemersbijdrage.

In 2025 is RUD Zeeland begonnen met het implementeren van het plan van aanpak. In de begroting 2026 zijn de benodigde middelen opgenomen. De inzet op het handhaven van de energiebesparingsplicht zal vanaf 2026 toenemen. In gesprekken die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek, wordt aangegeven dat de intensiteit van het handhaven op de energiebesparingsplicht zalgaan verdubbelen ten opzichte van de huidige situatie. In tien jaar kunnen alle bedrijven in Zeeland een controle verwachten, in plaats van eens in de twintig jaar in de periode 2022 – 2025 (zie constatering 3). Hierbij dient wel de nuance te worden aangebracht dat hier is gerekend met kengetallen die nog in ontwikkeling zijn. Naarmate de grootte en complexiteit van een bedrijf toenemen, zal het langerzal duren vooraleer de omgevingsdiensten alle relevante bedrijfsonderdelen kunnen controleren om vast te stellen of er wordt voldaan aan de energiebesparingsplicht. Ook het algemene functioneren van milieuzorgsystemen bij bedrijven is van belang.

Tot slot wordt opgemerkt dat het niet duidelijk is of de basis op orde brengen van de uitvoering vanaf 2026 zoals hiervoor is beschreven, ook ertoe zal leiden dat het gewenste effect in relatie tot de CO₂-reductiedoelstelling wordt bereikt. Er is niet in beeld gebracht bij de beleidsvorming welke reductiekan worden bereikt met de inzet op het handhaven van de energiebesparingsplicht. De volgende constatering gaat hier nader op in.

Constatering 5: Het handhaven van de energiebesparingsplicht is een effectief instrument om naleven van de regels te



bevorderen: bedrijven gaan overwegend niet automatisch over tot het compleet naleven van de plicht. Echter resultaten over de bijdrage van het handhaven van de energiebesparingsplicht in relatie tot de maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat en energie zijn niet inzichtelijk.

Het handhaven van de energiebesparingsplicht is een effectief instrument om het naleven van de regels te bevorderen. Bedrijven gaan overwegend niet automatisch over tot het volledig naleven van de plicht. De rekenkamers zijn nagegaan wat toezichthouders constateren bij controles op de energiebesparingsplicht. Uit de verkregen informatie blijkt dat in circa 80% van de controles één of meer overtredingen worden geconstateerd, waarna een waarschuwingsbrief volgt. Formele handhavingstrajecten, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, komen echter weinig voor. Als verklaring voor het relatief lage aantal formele handhavingstrajecten wordt aangegeven dat bedrijven en instellingen relatief welwillend zijn om de toezichtbevindingen op te volgen. Het bewustzijn over het nut en de noodzaak van energiebesparing is de laatste jaren sterk toegenomen na het sterk stijgen van de energieprijzen in 2022, maar dat leidt er dus vaak niet toe dat bedrijven uit zichzelf maatregelen nemen die zich binnen vijf jaar terugverdienen.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat bij de huidige energieprijzen een bepaalde mate van dwang (door een reële kans op controle) nodig is om bedrijven aan

te zetten tot het nemen van energiebesparende maatregelen. Tevens wordt de naleving van de plicht bemoeilijkt doordat veel besparingsplichtige bedrijven/instellingen niet weten dat er een energiebesparingsplicht bestaat. In 2023 bleek dat slechts de helft van de MKB-bedrijven die meededen aan een onderzoek, ervan op de hoogte was dat ze moesten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Hoe effectief het handhaven van de energiebesparingsplicht precies is, konden de rekenkamers niet achterhalen. Over de bijdrage van het handhaven van de energiebesparingsplicht in relatie tot maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat en energie zijn onvoldoende gegevens beschikbaar. Dit is geen Zeeuws fenomeen. Ook op landelijk niveau is hierover onduidelijkheid en dit speelt tevens in andere Provincies, blijkt uit het onderzoek van de Vereniging voor Rekenkamers en de Algemene Rekenkamer. De evaluatie van beleid en uitvoering op het gebied van energietoezicht kan dus beter, maar het ligt voor de hand om als Zeeuwse overheden niet alleen daarover opnieuw het wiel uit te vinden, maar aan te sluiten op landelijke initiatieven.

Wel is het duidelijk dat voor bepaalde subgroepen van bedrijven/instellingen het doelmatiger is te handhaven op de energiebesparingsplicht dan bij andere subgroepen. Zo noemt de Algemene Rekenkamer de groep bedrijven die onder het Emissiehandel Systeem van de EU vallen als categorie waar handhaving op de energiebesparingsplicht relatief doelmatig en doeltreffend is³.

Onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers bij

3 [Energiebesparingsplicht, 2008-2023](#) | Algemene Rekenkamer

twalf waterschappen beschrijft dat de deelnemende waterschappen de administratieve lasten als hoog ervaren en de milieuwinst als gering beschouwen.

Constatering 6: Er blijkt discussie mogelijk over de financiële middelen die beschikbaar zijn voor RUD Zeeland voor het uitvoeren van de handhaving op de energiebesparingsplicht.

Een aantal bij het onderzoek betrokken respondenten geven aan dat de RUD Zeeland meer middelen tot zijn beschikking heeft voor het handhaven van de energiebesparingsplicht, dan de rekenkamer beschrijft bij constatering 3. Deze discussie vindt zijn oorsprong in het oormerken van middelen.

De bevoegde gezagen specificeren de structurele middelen die de RUD Zeeland ontvangt voor milieutoezicht (en waar de energiebesparingsplicht een onderdeel van is) namelijk niet nader in de opdrachtverstrekking aan de RUD Zeeland. Het uitgangspunt is dat RUD Zeeland op basis van hun expertise en overzicht een afweging maken op basis van een risico-inschatting hoe het budget wordt ingezet in de uitvoering. Bij deze risico-inschatting dient de RUD Zeeland voor een groot aantal thema's een integrale afweging te maken welke aandacht per bedrijf of per branche uitgaat in een bepaald jaar. Daarbij kunnen beleidsprioriteiten worden meegegeven door bevoegde gezagen als mee te wegen informatie en dat gebeurt in de praktijk ook. De energiebesparingsplicht is vanuit deze visie een thema waarvoor financiële ruimte is vanuit het budget voor milieutoezicht beschikbaar is om inzet op te plegen, terwijl de rekenkamers in dit onderzoek hebben gefocust op specifiek daarvoor geoormerkte middelen en/of benutte middelen door de omgevingsdienst.

De motivatie van de rekenkamers om op deze manier te focussen op geoormerkte/benutte middelen ligt in het feit dat de controles op de energiebesparingsplicht in de praktijk steeds meer los zijn komen te staan van het integrale milieutoezicht, zoals reeds is beschreven in constatering 1.

Uit diverse onderzoeken in het verleden bleek dat de prioriteit voor energiebesparing op basis van integrale afweging laag is: energiebesparing komt onder aan de lijst terecht van urgente thema's en de energiebesparing die wordt bereikt met de uitvoering van handhaving bleek minder dan beleidsmatig werd beoogd⁴.

Ook uit dit onderzoek blijkt dat zonder het oormerken van middelen, er beperkt prioriteit uitgaat naar specifieke controles op de energiebesparingsplicht (zie constatering 3 en 4), ook al kunnen daar in beginsel wel

middelen aan besteed worden uit de algemene bijdrage voor milieutoezicht. In de afweging werd prioriteit gegeven aan andere thema's.

Constatering 7: De verantwoording over het handhaven op de energiebesparingsplicht is gefragmenteerd en wisselend qua informatiewaarde.

De meeste gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn onderzocht, leggen verantwoording af aan de gemeenteraden over de taken die de RUD Zeeland uitvoert op basis van jaarverslagen, jaarrekeningen en voortgangsrapportages. Dit betreft voornamelijk output en gaat in mindere mate over de bredere resultaten van de energiebesparingsplicht.

Provinciale Staten hebben bepaald dat jaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht (als onderdeel van de rapportage van het milieuprogramma). In 2024 en 2025 zijn de eerste twee monitoringsrapportages verschenen, over respectievelijk 2023 en 2024. De rapportage over 2023 vermeldt dat DCMR alle vergunningen heeft geactualiseerd en dat omgevingsdiensten zijn begonnen met controles op energiebesparende maatregelen. De rapportage over 2024 stelt dat de provincie op koers ligt om in 2026 te voldoen aan de energiebesparingsplicht voor alle bedrijven waar zij bevoegd gezag is. Tegelijk wordt aangegeven dat meer inzicht in de prestaties pas in 2026 wordt verwacht, wanneer er meer data beschikbaar is.

In de tweejaarlijkse voortgangsrapportage (mei 2025) van de RES Zeeland is een paragraaf opgenomen over energiebesparing bij bedrijven. Daarin wordt echter niets vermeld over het handhaven op de energiebesparingsplicht.

De RUD Zeeland verantwoordt in de jaarstukken kort over het handhaven op de energiebesparingsplicht. De jaarstukken van de RUD Zeeland worden toegestuurd aan Provinciale Staten en de Zeeuwse gemeenten.

⁴ Zie de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de Energiebesparingsplicht (2024) en Noordelijke Rekenkamer (2025) en Rekenkamer Oost (2025).

Energiebesparingsplicht

Belangrijk instrument
om Nederlandse en EU-klimaatdoelen te realiseren

Energie die wordt bespaard hoeft niet opgewekt en getransporteerd te worden.
Dit is ook relevant voor netcongestie en de energietransitie.

Van toepassing op:

Bedrijven en instellingen
met een hoog energieverbruik.

⚡ > 50.000 Kwh 🔥 > 25.000 m3

Bevoegd gezag:

Provincie Zeeland



Voor circa 60 bedrijven

Gemeenten

Voor circa 3.200 bedrijven



Uitvoering:

Door omgevingsdiensten (verplicht vanaf 2023).



DCMR

Uitvoering in opdracht van
de Provincie.



RUD Zeeland

Uitvoering in opdracht van de
Provincie en gemeenten.





A photograph of an industrial facility, likely a power plant or refinery, featuring several tall, cylindrical smokestacks emitting plumes of smoke into a clear blue sky. In the foreground, a large, rectangular building with a brown facade and a prominent orange section is visible. The building has large, stylized teal numbers '2' and '3' painted on its side. A white sign with the number '3' is also visible in the lower right foreground. The overall scene is captured during the day with soft lighting.

3. Conclusie en aanbevelingen



3.1 Hoofdconclusie

In de vorige paragraaf is de centrale vraag van het onderzoek beantwoord. De rekenkamers trekken hieruit de volgende hoofdconclusie:

Het handhaven van de energiebesparingsplicht in Zeeland blijkt een effectief instrument om energie besparingsmaatregelen bij bedrijven en instellingen in Zeeland te bevorderen. Bij circa 80% van de controles in de afgelopen jaren werden overtredingen op de energiebesparingsplicht vastgesteld. Bedrijven gaan niet allemaal uit zich zelf over tot het nemen van alle energiebesparende maatregelen die zich binnen vijf jaar terug verdienen.

Ondanks de effectiviteit van het instrument, blijkt de inzet op het uitvoeren van de handhaving op de energiebesparingsplicht in Zeeland beperkt te zijn geweest in de periode 2021 – 2025. Door wisselende prioriteit bij gemeenten, onvoldoende financiering en gebrekkige samenwerking tussen gemeenten en de RUD Zeeland en bleef het tempo van controles laag.

De Provincie Zeeland vormde een uitzondering door beleid te ontwikkelen gericht op de energiebesparingsplicht en extra middelen daarvoor jaarlijks in te zetten. De meeste gemeenten boden deze steun niet, waardoor een robuust energieteam van handhavers bij de RUD Zeeland maar beperkt tot ontwikkeling kon komen.

Vanaf 2026 zal de robuustheid van de uitvoeringsorganisatie toenemen door landelijke verplichte robuustheidscriteria. De implementatie van het plan van aanpak Robuuste RUD Zeeland, zal de intensiteit van handhaving op de energiebesparing naar verwachting verdubbelen.

Het is onduidelijk hoe effectief deze intensivering daadwerkelijk zal bijdragen aan doelen die gesteld zijn voor de maatschappelijke opgaven in relatie tot energie en klimaat in bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie Zeeland. Zowel regionaal als landelijk ontbreekt een goed inzicht in het maatschappelijke effect van handhaving op de energiebesparingsplicht.

De verantwoording over de uitvoering van de energiebesparingsplicht is gefragmenteerd en wisselend qua informatiewaarde. Er is winst te behalen wanneer bevoegde gezagen op één plek op dezelfde manier verantwoorden over de handhaving op de energiebesparingsplicht. De tweejaarlijkse verantwoordingsrapportage in het kader van de RES biedt hiervoor aanknopingspunten.



3.2 Aanbevelingen

Gemeenten

De aan dit onderzoek participerende gemeentelijke Zeeuwse rekenkamers, doen de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraden van Veere, Schouwen-Duiveland, Vlissingen, Middelburg, Kapelle, Goes, Borsele, Reimerswaal, Tholen en Noord-Beveland:

1. Geef opdracht aan het college van B&W om in overleg met omgevingsdiensten meer inzicht te creëren in de effectiviteit van het handhaven op de energiebesparingsplicht. Dit inzicht dient de doelen die zijn gesteld in relatie tot energie en klimaat te betrekken. Sluit hierbij aan op landelijke informatie en kennisontwikkeling.
2. Geef opdracht aan het college van B&W om de informatiewaarde van de verantwoording over handhaving op de energiebesparingsplicht te verhogen en betrek daarbij de effectiviteit van de inzet.

De rekenkamers merken bij deze aanbeveling op dat de tweejaarlijkse verantwoordingsrapportage in het kader van de RES biedt aanknopingspunten deze informatie efficiënt te communiceren aan alle betrokken partijen.

3. Geef opdracht aan het college van B&W om de financiële middelen ten behoeve van het handhaven op de energiebesparingsplicht te oormerken in de opdracht aan de RUD Zeeland.
4. Geef opdracht aan het college van B&W om in samenspraak met de andere opdrachtgevers een zo eenduidig mogelijke opdracht te verlenen richting de RUD Zeeland inzake het handhaven van de energiebesparingsplicht.

De rekenkamers merken bij deze aanbeveling op dat de Regionale Energiestrategie Zeeland een logisch reeds bestaand samenwerkingsverband is om beleidsmatig af te stemmen over prestaties en inzet op de energiebesparingsplicht als instrument daarbij

Provincie Zeeland

De rekenkamer Zeeland doet Provinciale Staten van Zeeland de volgende aanbevelingen:

1. Geef opdracht aan GS om in overleg met omgevingsdiensten meer inzicht te creëren in de effectiviteit van het handhaven op de energiebesparingsplicht. Dit inzicht dient de doelen die zijn gesteld in relatie tot energie en klimaat te betrekken. Sluit hierbij aan op landelijke informatie en kennisontwikkeling.
2. Geef opdracht aan GS om de informatiewaarde van de verantwoording over handhaving op de energiebesparingsplicht te verhogen en te koppelen aan het doel in het Milieuprogramma 2023 - 2027: In 2026 voldoen alle bedrijven waar GS bevoegd gezag is aan de energiebesparingsplicht.
3. Geef opdracht aan GS om de financiële middelen ten behoeve van het handhaven op de energiebesparingsplicht te blijven oormerken in de opdracht aan de RUD Zeeland.
4. Geef opdracht aan GS om vanuit de regierol in samenspraak met de andere opdrachtgevers een zo eenduidig mogelijke opdracht te verlenen richting de RUD Zeeland inzake het handhaven van de energiebesparingsplicht.

De rekenkamer Zeeland merkt bij deze aanbeveling op dat de Regionale Energiestrategie Zeeland een logisch reeds bestaand samenwerkingsverband is om beleidsmatig af te stemmen over prestaties en inzet op de energiebesparingsplicht als instrument daarbij.





4. Nawoord



Nawoord

Wij danken het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland en de colleges van Burgemeester en Wethouders van de deelnemende Zeeuwse gemeenten voor hun bestuurlijke reactie op de bestuurlijke nota over handhaven van de energiebesparingsplicht in Zeeland. Deze bestuurlijke reacties zijn opgenomen in de bijlage.

Provinciale Staten van Zeeland en de verschillende gemeenteraden ontvangen van hun eigen rekenkamers een aanbiedingsbrief, waarin nader wordt ingegaan op de bestuurlijke reactie van de betreffende colleges. De ontvangen bestuurlijke reacties zijn als bijlage bij dit eindrapport opgenomen.



Bijlagen

1. Bestuurlijke reacties GS en colleges van B&W
2. Nota van bevindingen

Rekenkamer Zeeland
t.a.v. de voorzitter
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

Onderwerp
Onderzoek Rekenkamer Handhaving
Energiebesparingsplicht

Zaaknummer
800192

Behandeld door

Verzonden

Middelburg, 27 januari 2026

Geachte voorzitter,

De Rekenkamer Zeeland heeft onderzoek gedaan naar handhaving van de energiebesparingsplicht. Naar aanleiding van de hoofdconclusie geeft de Rekenkamer Zeeland vier aanbevelingen aan Provinciale Staten.

Wij herkennen het geschetste beeld en onderschrijven de hoofdconclusie dat handhaving van de energiebesparingsplicht een effectief instrument is, terwijl de maatschappelijke effecten daarvan nog onvoldoende inzichtelijk zijn. Ook herkennen wij de constatering dat de Provincie Zeeland de afgelopen jaren relatief actief heeft ingezet op dit instrument en dat vanaf 2026 een verdere intensivering van de uitvoering wordt voorzien. Verschillen in opdrachtverlening door bevoegde gezagen kunnen een effect hebben op de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering. Wij zijn bereid om kennis te delen en het gesprek te blijven voeren met de Zeeuwse gemeenten en andere opdrachtgevers om de opdrachtverstrekking richting de RUD Zeeland verder te verbeteren.

U heeft Gedeputeerde Staten verzocht om een bestuurlijke reactie te geven op het door u verrichte onderzoek, alsmede de daaruit voortgekomen conclusies en aanbevelingen. In de bijlage staat onze reactie op de vier aanbevelingen aan Provincie Zeeland.

Gedeputeerde Staten spreken de waardering uit voor het onderzoek. Het geeft helder en duidelijk inzicht over de handhaving energiebesparingsplicht in Zeeland. GS herkennen zich in de conclusies en aanbevelingen. Een aantal van de aanbevelingen worden al opgepakt of zijn reeds in gang gezet. In de bijlage vindt u de reactie van GS op elk van de vier aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

Bijlagen:

1. Reactie GS op onderzoek Rekenkamer Zeeland naar handhaving energiebesparingsplicht

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.

Reactie van Gedeputeerde Staten op de aanbevelingen van de Rekenkamer Zeeland uit de Bestuurlijke Nota handhaving energiebesparingsplicht

Hieronder gaan wij per aanbeveling in op de wijze waarop wij hieraan opvolging geven.

Aanbeveling 1

Geef opdracht aan GS om in overleg met omgevingsdiensten meer inzicht te creëren in de effectiviteit van het handhaven op de energiebesparingsplicht, gekoppeld aan energie- en klimaatdoelen, en daarbij aan te sluiten op landelijke informatie en kennisontwikkeling.

Reactie GS

Zoals ook in de Bestuurlijke Nota is aangegeven, is het inzicht in de daadwerkelijke bijdrage van handhaving van de energiebesparingsplicht aan energie- en klimaatdoelen momenteel beperkt, zowel regionaal als landelijk. Wij zullen daarom samen met RUD Zeeland en DCMR verkennen hoe de beschikbare uitvoeringsinformatie beter kan worden benut om zicht te krijgen op de effecten van handhaving, zonder daarbij zelfstandig nieuwe systemen te ontwikkelen.

Wij sluiten daarbij nadrukkelijk aan bij landelijke initiatieven en kennisontwikkeling, onder meer via het Rijk, de Vereniging van Omgevingsdiensten en de inzichten van de Algemene Rekenkamer. Het doel is om de Zeeuwse informatiepositie te verbeteren binnen de kaders en mogelijkheden die landelijk worden ontwikkeld.

Aanbeveling 2

Geef opdracht aan GS om de informatiewaarde van de verantwoording over handhaving op de energiebesparingsplicht te verhogen en te koppelen aan het doel in het Milieuprogramma 2023–2027: In 2026 voldoen alle bedrijven waar GS bevoegd gezag is aan de energiebesparingsplicht.

Reactie GS

In het Milieuprogramma 2023–2027 is expliciet het doel opgenomen dat in 2026 alle bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, voldoen aan de energiebesparingsplicht. In de jaarlijkse voortgangsrapportages is reeds gestart met het monitoren van deze doelstelling.

Wij zullen in afstemming met betrokken partijen de verantwoording verder door ontwikkelen door de bestaande rapportages te verdiepen, onder meer door duidelijker te onderscheiden tussen output (aantal controles, constatering) en voortgang richting het beleidsdoel. Daarbij wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data en met de uitvoeringspraktijk bij de omgevingsdiensten.

Aanbeveling 3

Geef opdracht aan GS om de financiële middelen ten behoeve van het handhaven op de energiebesparingsplicht te blijven oormerken in de opdracht aan de RUD Zeeland.

Reactie GS

Wij geven reeds invulling aan deze aanbeveling. In de afgelopen jaren heeft de provincie bewust gekozen voor het oormerken van middelen voor handhaving van de energiebesparingsplicht, aanvullend op Rijksmiddelen en reguliere budgetten voor milieutoezicht. Deze lijn zetten wij voort.

Het oormerken van middelen achten wij noodzakelijk om de prioriteit van energietoezicht te borgen, bij te dragen aan de vorming en instandhouding van een robuust energieteam en om te voorkomen dat dit thema in de integrale afweging binnen het milieutoezicht structureel onderbelicht raakt.

Aanbeveling 4

Geef opdracht aan GS om vanuit de regierol in samenspraak met de andere opdrachtgevers een zo eenduidig mogelijke opdracht te verlenen richting de RUD Zeeland inzake het handhaven van de energiebesparingsplicht.

Reactie GS

Wij herkennen dat verschillen in opdrachtverlening door bevoegde gezagen invloed kunnen hebben op de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering. Wel geldt dat gemeenten en Provincie eigenstandige bevoegdheid hebben om opdracht te verstrekken aan de RUD-Zeeland. Wij zijn bereid om kennis te delen en in gesprek te blijven met de Zeeuwse gemeenten en andere opdrachtgevers over verdere harmonisatie van uitgangspunten, ambities en opdrachten richting de RUD Zeeland.

Slotopmerking

Gedeputeerde Staten beschouwen de aanbevelingen van de Rekenkamer als een ondersteuning van de ingezette koers. Met de implementatie van het plan van aanpak robuuste RUD Zeeland en de intensivering van het toezicht vanaf 2026 wordt een belangrijke stap gezet. Tegelijk blijven wij oog houden voor het verbeteren van sturing, verantwoording en inzicht in maatschappelijke effecten, in samenhang met landelijke ontwikkelingen.

Rekenkamer De Bevelanden & Tholen
rekenkamer@rkdbt.nl
T.a.v. de heer J.G.J. van Driessen



Uw kenmerk : RDBT-2025-12-18
Uw brief van : 18 december 2025
Behandeld door : 
Doorkiesnummer : 

Zaaknummer : Z25.040342
Documentnummer : D26.684881
Bijlagen : 28 JAN. 2026
Heinkenszand,

Onderwerp: Bestuurlijke reactie wederhoor onderzoek energiebesparingsplicht

Geachte heer Van Driessen,

Het college bedankt de gezamenlijke Zeeuwse rekenkamers voor het onderzoek.
Wij onderschrijven de conclusies en aanbevelingen in de concept nota 'Zeeuws beeld Handhaving Energiebesparingsplicht'.

Wij merken op dat het onderzoek is gedaan in een periode waarin de omgevingsdienst Zeeland (RUD) volop in ontwikkeling is. Het beeld dat nu wordt geschetst is daarom mogelijk niet het eindbeeld. De komende jaren wordt gewerkt aan een robuuste uitvoeringsdienst Zeeland. Het ligt voor de hand om over een paar jaar opnieuw te kijken hoe de handhaving dan functioneert en wat die oplevert.

De aanbevelingen uit het rapport helpen om die ontwikkeling verder te brengen. We nemen ze mee in de afspraken met de omgevingsdienst Zeeland.
De structuur van de Regionale Energie Strategie benutten voor monitoring en verantwoording is een waardevolle aanbeveling.

Deze brief is alleen per e-mail gestuurd. Naar bovengenoemd e-mailadres.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Borsele,

J.M. Jansen
de secretaris,

G.M. Dijksterhuis
de burgemeester,

Z1026A2B76B

Rekenkamer De Bevelanden & Tholen
J.G.J. van Driessen
rekenkamer@rkdbt.nl

Afdeling
Dienstverlening

Uw contactpersoon
[REDACTED]
Adjunct afdelingshoofd

Doorkiesnummer
[REDACTED]

Geachte heer, mevrouw,

Op 18 december 2025 hebben wij het conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht ontvangen, dat u samen met de Rekenkamer Zeeland heeft opgesteld. In uw begeleidende brief vraagt u de gemeente Goes om vóór 29 januari een bestuurlijke reactie te geven.

Samen met andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u om vier weken uitstel gevraagd zodat wij onze reactie onderling kunnen afstemmen. Wij waarderen het dat u met dit verzoek hebt ingestemd. Naar aanleiding van het conceptrapport geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie.

De gemeente Goes onderschrijft dat een goede uitvoering van de taken door zowel Provincie als gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht essentieel is voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd.

Vanaf 1 april 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de informatie- en energiebesparingsplicht geïntensiveerd van eens per twintig jaar naar eens per tien jaar. De gemeente stelt hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar.

Ten aanzien van de overige aanbevelingen zijn wij van mening dat die onderdeel moeten zijn van de nog op te stellen regionale probleem- en risicoanalyse. Een werkgroep daartoe is inmiddels opgestart.

Onderwerp
Bestuurlijke reactie wederhoor
onderzoek energiebesparingsplicht

Datum
25 februari 2026
Verzonden

25 februari 2026

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Z25.270323 / D26.1513402

Bijlagen

Pagina 1

Is deze brief moeilijk te lezen?
Scan de QR-code en geef het door.



www.goes.nl/moeilijketekst

IBAN Rekeningnummer:
NL39BNGH0285002821

Wij vragen u hierbij om onze bestuurlijke reactie mee te nemen bij het opstellen van het definitieve rapport. Mocht u hierover nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met [REDACTED] of [REDACTED]

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Goes,
namens hen,

[REDACTED]
Adjuncthoofd Afdeling Dienstverlening

Onderwerp

Bestuurlijke reactie wederhoor
onderzoek energiebesparingsplicht

Datum

25 februari 2026

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Z25.270323 / D26.1513402



* Z O 2 D 8 F 2 4 E 1 5 *

De heer S.M. Hoven
Rekenkamer KVM
Kerkplein 1
4421 AA KAPELLE

Verzonden

Bijlage

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor Onderzoek Energiebespaarplicht

Uw brief van

19 december 2025

Uw kenmerk

Zaaknummer

Z26.026779

Documentnummer

D26.351243

Behandelaar



Geachte heer Hoven,

Op 18 december 2025 hebben wij het conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht ontvangen, dat u samen met de Rekenkamer Zeeland heeft opgesteld. In uw begeleidende brief vraagt u de gemeente Kapelle om vóór 29 januari een bestuurlijke reactie te geven.

Samen met andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u om vier weken uitstel gevraagd zodat wij onze reactie onderling kunnen afstemmen. Wij waarderen het dat u met dit verzoek hebt ingestemd. Naar aanleiding van het conceptrapport geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie.

De gemeente Kapelle onderschrijft dat een goede uitvoering van de taken door zowel Provincie als gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht essentieel is voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd.

Vanaf 1 april 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de informatie- en energiebesparingsplicht geïntensiveerd van eens per twintig jaar naar eens per tien jaar overeenkomstig het uitvoeringsplan van de robuuste RUD. De gemeente stelt hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar.

Ten aanzien van de overige aanbevelingen zijn wij van mening dat die onderdeel moeten zijn van de nog op te stellen regionale probleem- en risicoanalyse. Een werkgroep daartoe is inmiddels opgestart.

Bezoekadres

Kerkplein 1, 4421 AA Kapelle

Postadres

Postbus 79, 4420 AC Kapelle

IBAN NL 90 BNGH 0285 0044 25

BIC BNGHNL2G

BTW NL 0015.98.788.B01

KVK 51309971

E. gemeente@kapelle.nl

T. 14 0113

→ kapelle.nl

Wij vragen u hierbij om onze bestuurlijke reactie mee te nemen bij het opstellen van het definitieve rapport. Mocht u hierover nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met [REDACTED] (via [REDACTED]@kapelle.nl).

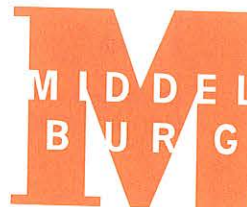
Hoogachtend,
Namens burgemeester en wethouders van Kapelle,
de portefeuillehouder,

S.A. Mackintosh

Gemeente Middelburg
Vergunningverlening en Handhaving

Kanaalweg 3
Postbus 6000
4330 LA Middelburg

Tel (0118) 675 000
Fax (0118) 623 717
info@middelburg.nl
www.middelburg.nl



Rekenkamer Middelburg
ir. S.M. Hoven
Tel. [REDACTED]
hoven@rekenkamerkvm.nl

uw kenmerk
Wederhoorreactie inzake
DoeMee onderzoek NVRR
energiebesparingsplicht

uw brief van
18 december 2025

ons kenmerk
845178

bijlage(n)

contactpersoon
[REDACTED]

doorkiesnummer
[REDACTED]

datum
19 februari 2026

datum verzending
10 maart 2026

onderwerp

Nota van bevindingen inzake DoeMee onderzoek NVRR energiebesparingsplicht

Geachte leden van de Rekenkamer, Geachte heer Hoven,

Op 18 december 2025 stuurde u ons de brief waarmee u ons het conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht (het Zeeuwse vervolg op het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers uit 2024) toestuurde, met het verzoek om bestuurlijk wederhoor. In uw begeleidende brief vraagt u de gemeente Middelburg om vóór 29 januari een bestuurlijke reactie te geven.

Samen met de andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u verzocht om vier weken uitstel, zodat wij onze reactie gezamenlijk konden afstemmen. Wij stellen het op prijs dat u hiermee heeft ingestemd. Naar aanleiding van het conceptrapport ontvangt u hierbij onze bestuurlijke reactie.

De gemeente Middelburg is van mening dat een zorgvuldige uitvoering van de taken door zowel de Provincie als de gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht van groot belang is voor het realiseren van de energie- en klimaatdoelstellingen van de Rijksoverheid.

Vanaf 1 april 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de informatie- en energiebesparingsplicht geïntensiveerd van eens per twintig jaar naar eens per tien jaar overeenkomstig het uitvoeringsplan van de robuuste RUD. De gemeente stelt hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar.

Ten aanzien van de overige aanbevelingen zijn wij van mening dat die onderdeel moeten zijn van de nog op te stellen regionale probleem- en risicoanalyse. Een werkgroep daartoe is inmiddels opgestart.

pagina
2 van 2

onderwerp
Nota van bevindingen inzake DoeMee onderzoek NVRR energiebesparingsplicht

Wij vragen u hierbij om onze bestuurlijke reactie mee te nemen bij het opstellen van het definitieve rapport.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
namens hen,



Rekenkamer De Bevelanden en Tholen
Per mail: rekenkamer@rkdbt.nl



verzonden : uw brief van :
bijlage : uw kenmerk :
onderwerp : Bestuurlijk wederhoor onderzoek Energiebesparingsplicht

zaaknummer : Z25.042277
documentnummer : D26.364494
behandelaar :

Geachte mevrouw, heer,

Op 18 december 2025 hebben wij het conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht ontvangen, dat u samen met de Rekenkamer Zeeland heeft opgesteld. In uw begeleidende brief vraagt u de gemeente Noord-Beveland om vóór 29 januari een bestuurlijke reactie te geven.

Samen met andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u om vier weken uitstel gevraagd zodat wij onze reactie onderling kunnen afstemmen. Wij waarderen het dat u met dit verzoek hebt ingestemd. Naar aanleiding van het conceptrapport geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie.

De gemeente Noord-Beveland onderschrijft dat een goede uitvoering van de taken door zowel provincie als gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht essentieel is voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd.

Vanaf 1 april 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de informatie- en energiebesparingsplicht geïntensiveerd van eens per twintig jaar naar in ieder geval eens per tien jaar overeenkomstig het uitvoeringsplan van de robuuste RUD. De gemeente stelt hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar.

Ten aanzien van de overige aanbevelingen zijn wij van mening dat die onderdeel moeten zijn van de nog op te stellen regionale probleem- en risicoanalyse. Een werkgroep daartoe is inmiddels opgestart.

Wij vragen u hierbij om onze bestuurlijke reactie mee te nemen bij het opstellen van het definitieve rapport.

Heeft u nog vragen?

Neem dan gerust contact op met de behandelend ambtenaar. De behandelend ambtenaar is bereikbaar via telefoonnummer [REDACTED] of per e-mail via info@noord-beveland.nl.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Noord-Beveland,

mr. B.C.C. Melis
secretaris

drs. G.L. Meeuwisse
burgemeester

Per mail verzonden: rekenkamer@rkdbt.nl



Rekenkamer De Bevelanden & Tholen

Uw brief van : 19-12-2025	Zaak : Z25.039092	Contactpersoon : 
Uw kenmerk :	Document : D26.301346	Bijlage :

Onderwerp: reactie op rapport Energiebesparingsplicht

Kruiningen, 26 februari 2026

Geachte mevrouw, heer,

Op 18 december 2025 heeft u ons het conceptrapport onderzoek Energiebesparingsplicht toegezonden, dat u samen met de Rekenkamer Zeeland heeft opgesteld. In uw begeleidende brief vraagt u ons om vóór 29 januari 2026 een bestuurlijke reactie te geven. Samen met andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u om vier weken uitstel gevraagd zodat wij onze reactie onderling kunnen afstemmen. Wij waarderen het dat u met dit verzoek hebt ingestemd. Naar aanleiding van het conceptrapport geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie.

Wij onderschrijven dat een goede uitvoering van de taken door zowel provincie als gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht essentieel is voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd. Vanaf 1 april 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de informatie- en energiebesparingsplicht geïntensiveerd van eens per twintig jaar naar eens per tien jaar. De gemeente stelt hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar. Ten aanzien van de overige aanbevelingen zijn wij van mening dat die onderdeel moeten zijn van de nog op te stellen regionale probleem- en risicoanalyse. Een werkgroep daartoe is inmiddels opgestart.

Informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de heer  van de afdeling Bouwen, Milieu en Handhaving. Hij is bereikbaar via ons centrale telefoonnummer 0113 395 000 of via gemeente@reimerswaal.nl. Als u reageert op deze brief, wilt u dan ons zaaknummer Z25.039092 vermelden?

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Reimerswaal

mr. F. Marquinie, MBA
Secretaris

J.J. Luteijn
Burgemeester wvd.

Rekenkamer Schouwen-Duiveland
Laan van St. Hilaire 2
4301 SH Zierikzee

Ons kenmerk : zaaknummer 1678792
Aantal bijlage(n) :
Onderwerp : Bestuurlijke reactie op conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht

Behandeld door : 
Datum : 25 februari 2026

Geachte heer, mevrouw

Op 18 december 2025 hebben wij het conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht ontvangen, dat u samen met de Rekenkamer Zeeland en de overige Zeeuwse rekenkamers heeft opgesteld. In uw begeleidende brief vraagt u aan de gemeente om vóór 29 januari 2026 een bestuurlijke reactie te geven. Samen met de andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u om vier weken uitstel gevraagd zodat wij onze reactie onderling kunnen afstemmen. Wij waarderen het dat u met dit verzoek hebt ingestemd. Naar aanleiding hiervan geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie.

De gemeente Schouwen-Duiveland onderschrijft dat een goede uitvoering van de taken door zowel Provincie als gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht essentieel is voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd.

In 2019 heeft de gemeente Schouwen-Duiveland haar eerste Energieagenda vastgesteld. Deze is in september 2025 geactualiseerd tot de Energieagenda 2025–2030. Zowel in de eerste als in de tweede Energieagenda zijn doelstellingen opgenomen op het gebied van energiebesparing en CO₂-reductie. Eén van de acties om deze doelstellingen te realiseren is de handhaving van de energiebesparingsplicht, dat namens de gemeente wordt uitgevoerd door de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zeeland. De handhaving van de energiebesparingsplicht is daarmee verankerd in ons beleid.

Door middel van het plan van aanpak verduurzaming bedrijven, dat in 2020 is vastgesteld, ondersteunen wij bedrijven bij energiebesparing en CO₂-reductie en schenken wij aandacht aan de energiebesparingsplicht. Om in 2025 een extra impuls te geven aan de handhaving van de energiebesparingsplicht, hebben wij de RUD Zeeland opdracht gegeven om tien extra energiecontroles uit te voeren bij bedrijven met een hoog energieverbruik.

Vanaf 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de energiebesparingsplicht geïntensiveerd van één keer in de twintig jaar naar één keer in de tien jaar. De gemeente stelt hiervoor extra financiële middelen beschikbaar. Samen met de andere Zeeuwse gemeenten onderzoeken wij de mogelijkheid om deze frequentie op termijn verder te verhogen naar eens per vier jaar.

Wij vragen u hierbij om onze bestuurlijke reactie mee te nemen bij het opstellen van het definitieve rapport. Mocht u hierover nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met  bereikbaar op @schouwen-duiveland.nl.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland.

J.Chr. van der Hoek MBA
Burgemeester

mr. S.J.A. Bronsveld
Secretaris



Aan de Rekenkamer De Bevelanden en Tholen

via rekenkamer@rkdbt.nl

Hof van Tholen 2
4691 DZ Tholen

Postbus 51
4690 AB Tholen

telefoon: 14 0166
e-mail: gemeente@tholen.nl
website: www.tholen.nl

bank: NL14BNGH0285008315
bic: BNGHNL2G
btw-nummer: NL0017.26.006.B.01
kvk-nummer: 20166109

Uw brief d.d.: 18 december 2025
Uw kenmerk: RDBT-2025-12-18
Ons kenmerk: 1437407
Bijlage: -
Datum: 24 februari 2026
Verzenddatum: 25 februari 2026
Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor Onderzoek Energiebesparingsplicht

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 18 december 2025 hebben wij het conceptrapport Onderzoek energiebesparingsplicht ontvangen, dat u samen met de Rekenkamer Zeeland heeft opgesteld. In uw begeleidende brief vraagt u de gemeente om vóór 29 januari een bestuurlijke reactie te geven.

Samen met andere Zeeuwse gemeenten hebben wij u om vier weken uitstel gevraagd zodat wij onze reactie onderling kunnen afstemmen. Wij waarderen het dat u met dit verzoek hebt ingestemd. Naar aanleiding van het conceptrapport geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie.

We onderschrijven dat een goede uitvoering van de taken door zowel Provincie als gemeenten bij de handhaving van de energiebesparingsplicht essentieel is voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen die door de Rijksoverheid worden nagestreefd.

Vanaf 1 april 2026 zal de robuuste RUD Zeeland volledig operationeel zijn. In dit kader worden de controles op de informatie- en energiebesparingsplicht geïntensiveerd van eens per twintig jaar naar eens per tien jaar. De gemeente stelt hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar.

Ten aanzien van de overige aanbevelingen zijn wij van mening dat die onderdeel moeten zijn van de nog op te stellen regionale probleem- en risicoanalyse. Een werkgroep is inmiddels opgestart.

Naast uw Rekenkamer zijn nog enkele rekenkamers in Zeeland ingesteld. Wanneer het gewenst is tot 1 Zeeuwsbrede lijn te komen in plaats van een regionale lijn zal dit ook met deze gemeenten besproken moeten worden. Daar hebben we nu geen kans voor gezien en is een actie die we als gemeenten in de toekomst nog kunnen oppakken. Hier is momenteel nog geen sprake van.

Wij vragen u hierbij om onze bestuurlijke reactie mee te nemen bij het opstellen van het definitieve rapport. Mocht u hierover nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met [REDACTED] bereikbaar via [REDACTED] of [REDACTED]

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Tholen,

J.K. Fraanje
secretaris

M.L.P. Sijbers
burgemeester



Rekenkamer Veere

t.a.v. [redacted]

datum : 23 december 2025
uw brief van :
uw kenmerk :
ons kenmerk : 25BYL03247
behandeld door : [redacted]
doorkiesnummer : [redacted]
afdeling : Directie

onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek energiehandhavingsplicht

Geachte leden van de Rekenkamer,

Wij hebben kennisgenomen van de bestuurlijke nota 'Handhaving energiebesparingsplicht'. Het rapport biedt ons als bevoegd gezag een goed overzicht van de verplichtingen en uitdagingen ten aanzien van dit thema. We zien hiermee duidelijk de link met de te behalen duurzaamheidsdoelstellingen. Hiervoor hebben we een gezamenlijke inspanningsverplichting.

Zoals het rapport schetst ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Handhaving op de energiebesparingsplicht bij de omgevingsdiensten. Voor ons is dit RUD Zeeland. RUD Zeeland heet vanaf 2026 Omgevingsdienst (Od) Zeeland. De organisatie doorgaat momenteel de ontwikkeling naar een robuuste Od. Structurele borging van de basistaak energie maakt daarbij onderdeel uit van de 'basis op orde'. Hiervoor is ook geld opgenomen in de begroting 2026 onder de noemer 'structurele dekking basistaak energie'. Hiermee wordt de in 2026 weg te vallen SPUK-THE financiering opgevangen.

Om RUD Zeeland een goede opdracht mee te geven voor de handhaving van de energiebesparingsplicht is het ons als deelnemer allereerst van belang dat we weten wat de RUD precies hieraan doet met de huidige beschikbare middelen. Dit om in te kunnen schatten wat aanvullend hierop nodig is om de doelstellingen te bereiken. De nota geeft aan dat de RUD komende jaren toe wilt werken naar een controlefrequentie van eens in de 10 jaar: momenteel is dit eens in de 20 jaar. De toezegging van eens per 10 jaar krijgen wij ambtelijk niet. Wij hebben meermaals uitgevraagd welke controlefrequenties RUD Zeeland gaat hanteren met de uitgegeven middelen. Hierop kwam geen eenduidig antwoord. Zolang hierover geen duidelijkheid is, kunnen wij ook niet beoordelen of er aanvullende middelen nodig zijn.

Aan het einde van de nota worden enkele aanbevelingen gedaan. Hierop kunnen de we als college de volgende reacties geven:

Uit **aanbeveling 1** maken we op dat het de bedoeling is dat de colleges meer inzicht opdoen uit opgedane ervaringen van andere omgevingsdiensten. We willen hierbij meegeven dat één van onze collegeleden lid is van het AB GR RUD Zeeland. Hiermee is er

vanuit het college geen directe binding met overige omgevingsdiensten. Wel kunnen wij deze opdracht meegeven aan de RUD. Bij voorkeur op regionaal niveau.

Aanbeveling 2 maakt gebruik van het begrip 'informatiewaarde'. Dit begrip zien wij graag beter gedefinieerd. RUD Zeeland rapporteert jaarlijks Zeeuwsbreed in hun jaarverslag over de verrichte werkzaamheden. Deze jaarverslagen zijn van algemene aard. Om het gewenste inzicht te krijgen in de effectiviteit van de handhaving energiebesparingsplicht zou daarom een flinke verdiepingsslag nodig zijn.

Aanbeveling 3 geeft aan dat de benodigde financiële middelen geoormerkt moeten worden. Momenteel zijn deze middelen als zodanig opgenomen in de begroting 2026. Onduidelijk is of hiermee aan deze aanbeveling voldaan wordt, of dat er meer nodig is.

Aanbeveling 4 heeft onze Veerse Rekenkamer er apart aan toegevoegd. Deze aanbeveling gaat over een gezamenlijke opdrachtformulering (Zeeuwse gemeenten en de provincie). Wat ons betreft raakt deze aanbeveling de kern en zijn aanbeveling 1 t/m 3 onlosmakelijk verbonden met aanbeveling 4. We zouden wij daarom graag zien dat deze aanbeveling Zeeuwsbreed gedeeld wordt.

De nota geeft aan dat de provincie reeds beleid heeft geformuleerd hiervoor. Het lijkt ons een kans om vanuit dit beleid gezamenlijk te bekijken wat aanvullend hierop nodig is voor deze maatschappelijke opgave. Unanimiteit is hierin een kritische succesfactor. Daarom is het zaak dat dit onderwerp breed onder de aandacht komt, op zowel ambtelijk niveau (deelnemersoverleg), als op bestuurlijk niveau (algemeen bestuur) van de RUD.

Kanttekening hierbij is dat er hedendaags meerdere maatschappelijke opgaven liggen, waarvoor we gezamenlijk aan de lat staan. Een eventueel te voeren discussie over benodigde middelen en capaciteit zal daarom breder doorgetrokken worden en mede gevoerd worden op basis van prioritering.

Tot slot willen we meegeven dat we momenteel bestuurlijk onze zorgen uiten aangaande de continuïteit van de RUD. De RUD heeft moeite met het op orde krijgen van de organisatie, maar maakt hiervoor wel stappen in de juiste richting. De voortgang in dit proces is momenteel nog te pril om hieruit conclusies te trekken. Als bevoegd gezag zijn wij bereid om voor het behalen van de doelstellingen extra middelen vrij te stellen. Het is in lijn met het continuïteitsvraagstuk echter wel de vraag of dit direct tot de gewenste effecten leidt. We geven er daarom de voorkeur aan om eerst af te wachten of de beoogde controlefrequentie van eens in de 10 jaar haalbaar is. Om van daaruit te bekijken of en hoeveel aanvullende middelen er nog nodig zijn.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veere,
namens het college,
de gemeentesecretaris,

E.T. Israël

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Vlissingen heeft niet voor de gestelde termijn gereageerd.

Nota van bevindingen

Zeeuws beeld Handhaving Energiebesparingsplicht



Rekenkamer De Bevelanden & Tholen



REKENKAMER ZEELAND

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamers van de gemeenten Schouwen-Duiveland, Veere, Goes, Borsele, Noord-Beveland, Tholen, Kapelle, Reimerswaal, Middelburg en Vlissingen en de Provincie Zeeland. De rekenkamers voeren onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Rekenkamers zijn onafhankelijk. Het onderzoek is bedoeld om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten en de gemeenteraden te versterken.

18 december 2025

Status: definitief

1	INLEIDING.....	5
1.1	AANLEIDING.....	5
1.2	DOELSTELLING.....	5
1.3	SCOPE.....	5
1.4	ACHTERGRONDEN BIJ DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT.....	6
1.5	VRAAGSTELLING.....	8
	CENTRALE VRAAGSTELLING.....	8
	DEEL- OF ONDERZOEKSVRAGEN.....	8
1.6	ONDERZOEKSMETHODE.....	10
1.7	NORMENKADER.....	10
1.8	LEESWIJZER.....	10
2	FINANCIËN VOOR HANDHAVING VAN DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT IN ZEELAND	10
2.1	FINANCIERING RIJKSOVERHEID ENERGIEBESPARINGSPLICHT.....	10
2.2	HOE MAAKTEN OMGEVINGSDIENSTEN GEBRUIK VAN RIJSMIDDELEN?	12
2.3	FINANCIERING BEVOEGDE GEZAGEN	13
3	AANSTURING VAN DE OMGEVINGSDIENSTEN	15
3.1	PROVINCIE ZEELAND	15
3.2	ZEEUWSE GEMEENTEN	16
3.3	PLAN VAN AANPAK ROBUUSTE RUD ZEELAND.....	16
4	OMVANG TOEZICHT EN HANDHAVING ENERGIEBESPARINGSPLICHT IN ZEELAND	17
4.1	AANTAL BEDRIJVEN/INSTELLINGEN DIE VALLEN ONDER DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT	18
4.2	BESTEEDE UREN AAN DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT EN AANTAL CONTROLES.....	19
5	EFFECTIVITEIT EN DOELMATIGHEID VAN HET TOEZICHT	24
5.1	NALEVING VAN DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT.....	24
5.2	PRIORITERING VAN HET TOEZICHT	26
5.3	WERKELIJKE BESPARING ALS GEVOLG VAN ENERGIEBESPARINGSPLICHT	27
5.4	TOEZICHT BIJ ETS-BEDRIJVEN	27
5.5	VERGUNNINGPLICHTIGE BEDRIJVEN.....	28
5.6	OVERIGE FACTOREN.....	29
6	KOPPELING MET BELEID	33
6.1	PROVINCIE ZEELAND	33
6.2	ZEEUWSE GEMEENTEN	33
6.3	REGIONALE ENERGIESTRATEGIE.....	34
7	KADERSTELLEDE EN CONTROLERENDE ROL PROVINCIALE STATEN EN GEMEENTERADEN	36
7.1	PROVINCIALE STATEN VAN ZEELAND	36
7.2	GEMEENTERADEN	36
7.3	VERANTWOORDING RUD ZEELAND JAARSTUKKEN	37
8	SAMENVATTING ZEEUWS BEELD	38
8.1	PROVINCIE ZEELAND	38
8.2	ZEEUWSE GEMEENTEN	41
9	VERGELIJKING MET HET LANDELIJKE BEELD.....	43
9.1	PROVINCIE ZEELAND	43
9.2	ZEEUWSE GEMEENTEN	43
10	STURINGSMOGELIJKHEDEN.....	45

10.1	PROVINCIE ZEELAND	45
10.2	ZEEUWSE GEMEENTEN	45
BIJLAGE 1 BETROKKEN ORGANISATIES.....		49

1 INLEIDING

De rekenkamer Zeeland en de gemeentelijke rekenkamers de Bevelanden en Tholen, Kapelle, Middelburg en Vlissingen, Schouwen-Duiveland en Veere (hierna genoemd Zeeuwse rekenkamers) hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen in Zeeland.¹

1.1 AANLEIDING

De energiebesparingsplicht speelt in het Nederlandse klimaatbeleid een belangrijke rol om de schadelijke gevolgen van het gebruik van fossiele energie voor het klimaat te beperken en daarmee samenhangende bindende Europese doelen voor energiebesparing te bereiken. Naast de bijdrage aan klimaatdoelstellingen kan het handhaven van de energiebesparingsplicht ook een bijdrage leveren aan de maatschappelijke opgave rondom netcongestie. Energie die niet langer wordt gebruikt wegens besparende maatregelen hoeft ook niet te worden getransporteerd.

In 2024 is de Vereniging voor Rekenkamers een DoeMee onderzoek gestart naar het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht door Provincies en gemeenten.² Daarbij werd samengewerkt met de Algemene Rekenkamer. De rekenkamer van de Provincie Zeeland en de rekenkamer van de gemeente Schouwen-Duiveland hebben in het reguliere DoeMee onderzoek geparticipeerd. In een aanvullend DoeMee onderzoek hebben vervolgens de andere Zeeuwse rekenkamers in een later stadium ook deelgenomen. Adviesbureau Ecorys heeft namens de rekenkamers medio mei data verzameld. Ook bij de RUD Zeeland is er destijds informatie opgevraagd. Het reguliere DoeMee onderzoek is inmiddels afgerond en heeft geleid tot factsheets per gemeente/provincie en rapportages van de [Vereniging voor Rekenkamers](#) en de [Algemene Rekenkamer](#).

De rapportages van de Vereniging voor Rekenkamers en de Algemene Rekenkamer geven een algemeen beeld over hoe er in Nederland uitvoering is gegeven aan de energiebesparingsplicht. De resultaten van het reguliere DoeMee onderzoek hebben een aantal waardevolle inzichten gegeven, maar de specifieke Zeeuwse situatie was daaruit niet te herleiden. De Zeeuwse rekenkamers hebben daarom gezamenlijk besloten om dit aanvullende onderzoek te laten uitvoeren.

1.2 DOELSTELLING

Dit onderzoek is bedoeld om het landelijke beeld over de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht te vertalen naar de Zeeuwse situatie. Het onderzoek stelt Provinciale Staten van Zeeland en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in staat kennis te nemen over hoe het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht in Zeeland wordt uitgevoerd. Zij worden daarmee in positie gebracht om, indien dat van toepassing is, besluiten te nemen die de doelmatigheid en effectiviteit op dat terrein ten goede komen.

1.3 SCOPE

De scope van het onderzoek betreft de wijze waarop de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten die werkzaam zijn in Zeeland (RUD-Zeeland en DCMR) uitvoering gaven aan het toezicht en de

¹ Onderdeel van de energiebesparingsplicht zijn tevens de informatieplicht energiebesparing en de onderzoeksplicht (zie paragraaf 1.4).

² In een DoeMee-onderzoek doet onder regie van de [Vereniging van Rekenkamers](#) een groot aantal rekenkamers een gezamenlijk onderzoek naar een vraagstuk zodat kennis kan worden gedeeld en vergeleken.

handhaving van de energiebesparingsplicht in de periode 2022 – mei 2025. Wanneer er gegevens beschikbaar waren over eerdere jaren, zijn deze bij het onderzoek betrokken.

1.4 ACHTERGRONDEN BIJ DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT

Wat houdt de energiebesparingsplicht in?

De energiebesparingsplicht is een wettelijk instrument om het energiegebruik in Nederland terug te dringen. De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en maatschappelijke instellingen, zoals scholen en kerken, erkende energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder als zij meer energie verbruiken boven de drempelwaarden die gelden vanuit de Wet.³ Als een bedrijf of instelling jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom en/of 25.000 m3 aardgas gebruikt vallen zij onder de energiebesparingsplicht.

Verantwoordelijkheden bij de energiebesparingsplicht

Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van diverse overheidsorganisaties in Nederland om middels organisatie en uitvoering de resultaten te bereiken die met de plicht worden beoogd. Gedeputeerde Staten en de colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) zijn één van deze partijen. Gedeputeerde Staten (GS) van de Provincie Zeeland en B&W zijn op grond van het wettelijk kader bevoegd gezag bij circa 3000 - 3500 energierelevante locaties (bedrijven/instellingen) in Zeeland en hebben daarmee de taak om toe te zien op energiebesparingsplicht en te handhaven wanneer er tekortkomingen zijn.

Andere partijen die een rol hebben bij het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht zijn:

- Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zeeland: Omgevingsdienst die onder andere het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht in opdracht van B&Ws onder mandaat moet uitvoeren.⁴ Hiernaast voert de RUD Zeeland in opdracht van GS het toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht uit bij de groep bedrijven of instellingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn en die niet onder verplicht mandaat van DCMR vallen.
- DCMR Rijnmond: Omgevingsdienst die in opdracht van GS de milieu-inspecties uitvoert bij een categorie complexe bedrijven, waaronder ook die op het terrein van de energiebesparingsplicht.⁵
- Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei:
 - Verantwoordelijk voor de outcome van het gevoerde beleid op de energiebesparingsplicht en het bereiken van de daaraan gerelateerde klimaatdoelstellingen.
 - Verantwoordelijk voor regelgeving met betrekking tot bedrijfsprocessen waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is.⁶

³ Naar verwachting wordt de energiebesparingsplicht in 2027 verder aangescherpt en dienen alle maatregelen te worden getroffen die zich terugverdienen in zeven jaar in plaats van vijf jaar.

⁴ Per 1 juli 2023 is toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht een verplichte basistaak die gemeenten en Provincie moeten laten uitvoeren door de omgevingsdiensten. Voor deze datum waren er in Zeeland ook een aantal gemeenten die het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht zelf uitvoerden. Andere gemeenten hebben alle inrichtingsgebonden taken waaronder het toezicht op energiebesparing overgedragen aan de RUD Zeeland in 2014 bij de oprichting.

⁵ Regelgeving verplicht GS om deze controles in mandaat uit te laten voeren door de DCMR.

⁶ Tot 1 januari 2024 was de energiebesparingsplicht onderdeel van het activiteitenbesluit milieubeheer. Vervolgens zijn regels voor bedrijfsprocessen uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving.

- Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening: Verantwoordelijk voor de regelgeving waar de energiebesparingsplicht onderdeel van is waar het gebouwen betreft.⁷
- Het Ministerie van I&W is verantwoordelijk voor het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) met betrekking tot milieutaken, waar het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht een onderdeel van is.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO): uitvoeringsorganisatie van het Rijk, die het loket vormt voor de informatie- en onderzoeksplicht als onderdeel van de energiebesparingsplicht.

Historie van de energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht is in 1993 ingevoerd als onderdeel van de Wet milieubeheer. Daarna is op verschillende momenten de energiebesparingsplicht aangescherpt. Hier wordt kort op ingegaan.⁸

Invoering van Erkende Maatregelenlijsten (2015)

In het Energieakkoord (2013) is afgesproken dat het Rijk zou werken aan het wettelijk verankeren van een lijst met maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienden (SER, 2013). Dit zijn bijvoorbeeld het vervangen van gloeilampen en TL-verlichting door LED-verlichting, maar ook het vervangen van inefficiënte motoren door nieuwe modellen of het beter isoleren van het gebouw. De maatregelen werden uitgewerkt in Erkende Maatregelenlijsten (EML's). De EML's liggen voor 4 jaar vast, gebaseerd op de voorspelling van de energieprijzen ten tijde van het opstellen van de lijst. De minister beoogde met de EML's het toezicht op de energiebesparingsplicht eenvoudiger te maken. Sinds medio 2023 is er nog sprake van één EML.

Via de EML kan het bevoegd gezag controleren op naleving van die maatregelen die geacht werden binnen 5 jaar te worden terugverdiend. De EML geeft de doelgroep voor de energiebesparingsplicht ook handvatten om te voldoen aan de plicht.

Invoering van de informatieplicht (2019)

In 2019 heeft de minister de informatieplicht ingevoerd voor bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister wist tot die tijd niet welke bedrijven of instellingen dit waren, en wat ze aan naleving deden. Toezichthouders wisten dit evenmin. De informatieplicht keerde de bewijslast om: bedrijven/instellingen moeten zelf aan het bevoegd gezag doorgeven welke maatregelen zij concreet moeten treffen en welke maatregelen zij al genomen hebben. Besparingsplichtige bedrijven en instellingen moeten eens in de 4 jaar via het E-loket van RVO rapporteren over welke energie-besparingsmaatregelen zij al hebben doorgevoerd. RVO maakt deze informatie vervolgens beschikbaar voor omgevingsdiensten. Die kunnen op basis van deze informatie het toezicht op de energiebesparingsplicht programmeren.

Uitbreiding doelgroep en, invoering onderzoeksplicht (2023)

Op 1 juli 2023 is de doelgroep voor de energiebesparingsplicht uitgebreid. Bedrijven of instellingen die milieuvergunningplichtig zijn, de glastuinbouwsector en ETS-bedrijven vallen sinds die datum ook onder de plicht.⁹ Daar ontstaat een moeilijkheid: de Erkende Maatregelenlijst (EML) bevat generieke maatregelen die zich in 5 jaar terugverdienen, maar voor een deel van de nieuwe doelgroep geldt dat deze generieke maatregelen niet toepasbaar zijn, omdat dit bijvoorbeeld bedrijven/instellingen met een uniek productieproces zijn. Daarom is een tweede ondergrens bepaald, voor bedrijven/instellingen met een zeer hoog energieverbruik, vanaf 10 miljoen kWh of 170.000 m³, is een onderzoeksplicht ingesteld. Deze bedrijven/instellingen hoeven zich voor hun processen niet aan

⁷ Regels voor gebouwen zijn uitgewerkt in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

⁸ Bron: [Algemene rekenkamer](#) (2024)

⁹ De glastuinbouw en ETS bedrijven waren eerder vrijgesteld van de energiebesparingsplicht, omdat zij ook onder het systeem vallen van CO₂-emissiehandel.

de EML te houden, maar ze moeten wel zelf onderzoeken welke maatregelen, die passend zijn voor hun bedrijf, zich binnen 5 jaar terugverdienen én ze moeten deze maatregelen ook in praktijk brengen. Voor gebouwen moeten deze bedrijven/instellingen zich wel aan de EML houden. Toezichthouders hebben daarmee een extra taak, naast het toezien op het navolgen van de EML's. De controle bij deze bedrijven/instellingen betreft de kwaliteit van hun onderzoek en de inschatting of het bedrijf bepaalde maatregelen over het hoofd heeft gezien en vervolgens het toezicht op de uitvoering van die specifieke maatregelen en het energiemanagementsysteem wat daarbij hoort.

Energielabel C-plicht

In 2018 heeft de minister van BZK een energielabel C-plicht voor kantoren ingevoerd. Deze overlapt deels met de energiebesparingsplicht. De overlap zit onder meer in de terugverdientijden van technische maatregelen en de doelgroep. Zo werd ingeschat dat de meeste kantoren maatregelen moesten nemen die zich terugverdienen in 3 tot 6,5 jaar om aan de energielabel C-plicht te voldoen. Maatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienen zijn meestal al verplicht onder de energiebesparingsplicht. Ook blijkt uit onderzoek vóór invoering van de labelplicht, dat 32% van de kantoren en maar liefst 87% van het vloeroppervlakte van kantoren die onder de labelplicht zouden vallen, al onder de energiebesparingsplicht viel.

Juist vanwege die overlap ging het ministerie van EZK er tot voor kort van uit dat als een bedrijf aan de energielabel C-plicht voldeed, het ook aan alle gebouwgebonden maatregelen uit de Erkende Maatregelenlijst voldeed. Het toezicht op de plichten kan uitgevoerd worden door verschillende partijen. Binnen de Provincie Zeeland wordt dit niet uitgevoerd door de omgevingsdienst. Daardoor kan een bedrijf te maken hebben met zowel toezichthouders van de gemeente, die toezicht houdt op de labelplicht, als de omgevingsdienst die toezicht houdt op de energiebesparingsplicht.

1.5 VRAAGSTELLING

CENTRALE VRAAGSTELLING

Hoe wordt de handhaving op de energiebesparingsplicht in Zeeland uitgevoerd door de aan dit onderzoek deelnemende Zeeuwse overheden, welk beleid is van toepassing en wat zijn de resultaten?

DEEL- OF ONDERZOEKSVRAGEN

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om allereerst de onderstaande deelvragen te beantwoorden.

Thema financiën

- 1. Is er bekend hoeveel Rijksmiddelen er zijn ingezet in de periode 2022 t/m 2024 ten behoeve van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht?*
- 2. Welke financiële middelen hebben de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten in de periode 2022 t/m 2024 beschikbaar gesteld ten behoeve van het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht?*

Thema aansturen omgevingsdiensten

- 3. Hoe verstrekken de bevoegde gezagen de opdracht aan de omgevingsdiensten voor controles op het gebied van energiebesparing?*

Thema: Omvang toezicht

4. *In hoeverre is er zicht op het aantal bedrijven/instellingen waarvoor Gedeputeerde Staten en de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn en die onder de energiebesparingsplicht vallen?*
5. *Welk type en hoeveel controles zijn er in de periode 2022 t/m 2024 in dat kader uitgevoerd In Zeeland bij bedrijven/instellingen waarvoor de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn?*

Thema: Effectiviteit en doelmatigheid toezicht

6. *Wat is er bekend over de naleving van de energiebesparingsplicht bij de bedrijven/instellingen waarvoor de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn?*
7. *Hoe ervaren de participerende gemeenten de informatievoorziening vanuit RUD Zeeland?*
8. *Wat is er bekend over de bijdrage van het toezicht op de energiebesparingsplicht aan het realiseren van het door de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten gestelde doel voor energiebesparing?*
9. *Werd het toezicht van de energiebesparingsplicht risicogestuurd ingericht door de omgevingsdiensten en/of de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten. Zo ja: hoe gebeurt dat en zo nee: waarom niet?*
10. *Hoe werd de energiebesparingsplicht en informatieplicht gehandhaafd door de omgevingsdiensten bij ETS bedrijven waar de Provincie Zeeland of de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn?*
11. *Welke mogelijke andere factoren met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht volgen er uit dit onderzoek?*

Thema: Koppeling met beleid

12. *Welke koppeling is er in het beleid van de Provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten op het gebied van energie en klimaat gelegd met toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht?*

Thema: Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten en gemeenteraden

13. *Hoe zijn gemeenteraden en Provinciale Staten in positie geweest om hun kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de energiebesparingsplicht te vervullen?*

Thema: Samenvatting Zeeuws beeld

14. *Wat is samengevat het Zeeuwse beeld over hoe toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht wordt uitgevoerd door de Provincie Zeeland en de betrokken Zeeuwse gemeenten?*

Thema: Vergelijking Zeeuws beeld met landelijk beeld

15. *Hoe verhoudt het Zeeuwse beeld verkregen uit het beantwoorden van de voorgaande onderzoeksvragen tot het landelijke beeld over de uitvoering van de energiebesparingsplicht uit onderzoek door de Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Rekenkamers?*

Thema: Sturingsmogelijkheden

16. *Zijn er sturingsmogelijkheden aanwezig om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving op de energiebesparingsplicht te verbeteren en zo ja welke zijn dat dan?*

1.6 ONDERZOEKSMETHODE

Voor het onderzoek is een lijst met vragen opgesteld, die zijn voorgelegd aan Provincie- en gemeenteambtenaren op het vlak van VTH/milieu/energie. Vervolgens zijn deze ambtenaren geïnterviewd. Daarnaast zijn interviews gehouden met inhoudelijk deskundigen werkzaam bij de RUD Zeeland en DCMR. Voor elk interview is een verslag opgesteld, dat vervolgens is teruggelegd aan de geïnterviewden. De respondenten konden middels opmerkingen en aanvullingen een terugkoppeling op de verslagen geven. Op deze manier worden de verslagen gevalideerd en wordt een transparante werkwijze geborgd. In het vervolg als er wordt gerefereerd aan 'RUD Zeeland', 'DCMR', 'gemeenten' of 'Provincie' dan wordt gerapporteerd over de informatie die is verkregen uit de interviews met ter zake deskundigen die werkzaam zijn bij deze organisaties.

Hiernaast is data geanalyseerd die verzameld is in het kader van het reguliere DoeMee 2024 onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers naar de energiebesparingsplicht waar de Zeeuwse rekenkamers in geparticipeerd hebben.

1.7 NORMENKADER

Omdat het vooral een beschrijvend en analytisch onderzoek betreft, zonder een sterke normatieve component wordt niet gewerkt met een normenkader.

1.8 LEESWIJZER

De hoofdstuk- en paragraafonderverdeling van deze nota van bevindingen volgt themagewijs de onderverdeling van de verschillende deelvragen.

2 FINANCIËN VOOR HANDHAVING VAN DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT IN ZEELAND

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen uit het onderzoek:

- *Is er bekend hoeveel Rijksmiddelen er zijn ingezet in de periode 2022 t/m 2024 ten behoeve van de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht?*
- *Is er bekend wat de kosten in euro's voor de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten zijn geweest in de periode 2022 t/m 2024 ten behoeve van de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht?*

2.1 FINANCIERING RIJKSOVERHEID ENERGIEBESPARINGSPLICHT

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de energiebesparingsplicht (2024) blijkt dat opeenvolgende ministers vonden dat de prioritering van lokale en regionale overheden voor de energiebesparingsplicht niet voldoende aansloot bij de Rijksdoelstelling. Om deze reden zijn er door het Rijk aanvullende financieringsinstrumenten ingezet om toezicht en handhaving te bevorderen, welke door de omgevingsdiensten konden worden aangevraagd.

Binnen de onderzoeksperiode 2022 - 2024 zijn twee instrumenten ingezet: de Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht (VUE) en de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE).¹⁰

Paragraaf 2.1.1 geeft een nadere beschrijving van de Rijksregelingen die beschikbaar zijn gesteld in de onderzoeksperiode. Daaropvolgend is weergegeven hoe de twee omgevingsdiensten in Zeeland controles uitvoerden.

VUE (2022-2023)

Vanwege het Urgenda-vonnis in 2020, voerde de minister van EZK de 'ondersteuningsfaciliteit Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht' (VUE) in. De VUE bedroeg € 19,5 miljoen voor heel Nederland en liep van 2020 tot en met 2023. Rijkswaterstaat (RWS) zette deze regeling op. Er werd geen subsidie verstrekt aan bevoegde gezagen of omgevingsdiensten, maar RWS selecteerde externe aanbieders van diensten, die omgevingsdiensten konden ondersteunen bij het toezicht op de energiebesparingsplicht en het verkrijgen van rapportages van de informatieplicht. Omgevingsdiensten konden zelf een dienstenpakket samenstellen en laten uitvoeren door deze externe aanbieders.

SPUK THE (2022-2026)

De minister van EZK heeft in 2022 € 56 miljoen vrijgemaakt voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht via de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE). Met de SPUK THE kunnen de omgevingsdiensten extra capaciteit voor toezicht inzetten in de periode 2022-2026. Omgevingsdiensten die een aanvraag indienden voor geld uit de SPUK THE, moesten deze aanvraag afstemmen met hun opdrachtgevers: de gemeenten en Provincie.

De SPUK THE is een additioneel budget. De SPUK THE mag van de minister niet de bestaande bekostiging van het toezicht op de energiebesparingsplicht vervangen door gemeenten en Provincie, maar moest dit toezicht aanvullen. Met andere woorden: de SPUK THE werd alleen toegekend als de Provincies en gemeenten het tot dan toe bestaande budget voor toezicht op de energiebesparingsplicht in stand hielden.

Als voorwaarde voor het verstrekken van de SPUK THE eiste de minister verder dat omgevingsdiensten verantwoordingsinformatie aanleveren over de activiteiten voor het toezicht op de energiebesparingsplicht die zij ook zonder de SPUK THE al zouden uitvoeren. Ook vereiste de minister informatie over de gelden die omgevingsdiensten daarvoor ontvangen van gemeenten en Provincies. Tevens werd geëist dat omgevingsdiensten om de SPUK THE in te zetten werken met vast personeel en mogen maximaal 30% indirecte uren worden gedeclareerd.

Toekomstige bekostiging

Het kabinet-Rutte IV heeft afgesproken ook na 2026 geld vrij te maken voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht. Dit besluit is gecontinueerd onder het demissionaire kabinet-Schoof. In de 1e suppletoire begroting 2024 van het ministerie van Economische Zaken (EZ) is hiervoor structureel € 14,9 miljoen opgenomen. Daarnaast is er uit het Klimaatfonds extra budget gereserveerd. In de financiële afspraken van het hoofdlijnenakkoord zijn deze uitgaven ongemoeid gelaten (PVV e.a., 2024).

¹⁰ Bron: [Algemene Rekenkamer](#) (2024)

2.2 HOE MAAKTEN OMGEVINGSDIENSTEN GEBRUIK VAN RIJKSMIDDELEN?

2.2.1 RUD Zeeland

De RUD Zeeland heeft gebruik gemaakt van de VUE ten behoeve van controles in het kader van de energiebesparingsplicht in de Provincie Zeeland. Deze gelden werden ingezet voor zowel controles in opdracht van een aantal Zeeuwse gemeenten (Middelburg, Vlissingen, Tholen en Veere) als de Provincie Zeeland. De financiering van externe controleurs verliep direct via RVO. In totaal bedroeg de bijdrage vanuit de VUE in de periode 2020 - 2023 voor Zeeland circa EUR 475.000,-¹¹

De RUD Zeeland heeft budget toegekend gekregen vanuit de SPUK THE. Vanaf 2022 tot en met 2026 heeft de RUD Zeeland in totaal € 1.331.467 toegekend gekregen vanuit de SPUK THE. Hiervan was in oktober 2024 circa 61% besteed: € 812.000¹². Het bedrag is besteed aan controles voor bedrijven en instellingen waar zowel gemeenten als GS het bevoegd gezag zijn. Er is geen nader onderscheid aan te brengen in hoe de middelen verdeeld over de bevoegde gezagen van diverse gemeenten en Provincie zijn ingezet. Daar hoeft in het kader van de SPUK THE niet over te worden verantwoord. Derhalve houdt de RUD Zeeland hiervan geen registratie bij.

Onderstaande tabel vat de Rijksmiddelen samen die in de onderzoeksperiode zijn besteed door de RUD Zeeland.

Periode	Regeling	Rijksmiddelen
2022 -2023	VUE	€ ? ¹³
Jan 2023 – okt 2024	SPUK THE	€ 812.000
2022 tot en met 2026	SPUK THE	€ 1.331.467

2.2.2 DCMR

DCMR heeft ook Rijksmiddelen ingezet voor controles in het kader van de energiebesparingsplicht in de Provincie Zeeland. Deze controles vonden allen plaats bij bedrijven/instellingen waar de Provincie Zeeland bevoegd gezag is. DCMR voert immers geen controles uit in opdracht van gemeenten in Zeeland. Het is niet herleidbaar hoeveel euro's van het totale bedrag aan Rijksmiddelen is besteed aan Zeeuwse bedrijven/instellingen. Ten opzichte van de RUD Zeeland gaat het om een veel geringer bedrag.

Vanaf 2022 tot en met 2026 heeft DCMR in totaal € 5.437.900 toegekend gekregen vanuit de SPUK THE. Hiervan was in oktober 2024 circa 38,5% besteed: € 2.093.592.¹⁴ Een verdeling naar hoeveel van deze middelen ingezet zijn voor controles op de energiebesparingsplicht bij bedrijven in Zeeland is niet bekend.

¹¹ Bron: [Beleidsvaluatie VUE](#), CE Delft (2024)

¹² Bron: [website klimaatmonitor](#), April 2025

¹³ Het precieze bedrag in deze jaren is onbekend.

¹⁴ Bron: [website klimaatmonitor](#), April 2025

2.3 FINANCIERING BEVOEGDE GEZAGEN

Deze paragraaf beschrijft in welke mate de Provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten middelen uit de eigen begroting beschikbaar stelden voor de energiebesparingsplicht.

De wijze waarop het VTH-systeem in Nederland is ingericht bepaalt dat gemeenten en Provincie in de periode 2022 - 2025 zelf konden besluiten welke prioriteit er werd gegeven aan het toezicht op de energiebesparingsplicht en of daar geld voor beschikbaar werd gesteld.¹⁵

Hierbij dient te worden vermeld dat er in 2026 een verplichting gaat gelden die bepaalt dat omgevingsdiensten een bepaalde robuustheid qua kwantiteit en kwaliteit van het personeel dienen te hebben bij onder andere het uitvoeren van energietoezicht. Deze robuustheidseisen bepalen dat gemeente en Provincie eraan gehouden zijn daarvoor de financiële middelen beschikbaar te stellen. Paragraaf 3.3 gaat hier nader op in.

In algemene zin blijkt er discussie mogelijk over de beschikbaarheid van financiële middelen die de bevoegde gezagen beschikbaar stelden voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Dat hangt samen met de wijze waarop de opdracht wordt versterkt aan de omgevingsdiensten om het structureel budget voor toezicht in te zetten. De bevoegde gezagen specificeren de middelen die de RUD Zeeland ontvangt voor milieutoezicht (en waar de energiebesparingsplicht een onderdeel van is) namelijk niet nader in de opdrachtverstrekking aan de RUD Zeeland (zie hoofdstuk 3). Het uitgangspunt is dat RUD Zeeland op basis van hun expertise en overzicht een afweging maken op basis van een risico-inschatting hoe het budget wordt ingezet in de uitvoering. Bij deze risico-inschatting dient de RUD Zeeland voor een groot aantal thema's een integrale afweging te maken welke aandacht per bedrijf of per branche uitgaat in een bepaald jaar. Daarbij kunnen beleidsprioriteiten worden meegegeven door bevoegde gezagen als mee te wegen informatie en dat gebeurt in de praktijk ook. De energiebesparingsplicht is vanuit deze visie een thema waarvoor financiële ruimte is vanuit het structurele budget voor milieutoezicht beschikbaar is om inzet op te plegen, terwijl de rekenkamers in dit onderzoek hebben gefocust op specifiek daarvoor geoormerkte middelen en/of daadwerkelijke benutte middelen door de omgevingsdienst.

De motivatie van de rekenkamers om op de focus te leggen op geoormerkte/benutte middelen, ligt in het feit dat de controles op de energiebesparingsplicht in de praktijk steeds meer los zijn komen te staan van het integrale milieutoezicht, dat nader is beschreven in paragraaf 5.6.5. De middelen voor wabo/milieutoezicht zijn weliswaar in theorie beschikbaar voor handhaving op de energiebesparingsplicht, maar uit diverse recente onderzoeken blijkt dat de prioriteit voor energiebesparing op basis van integrale afweging door omgevingsdiensten laag is. Energiebesparing komt onder aan de lijst terecht van urgente thema's.¹⁶ Ook uit dit onderzoek blijkt dat zonder het oormerken van middelen, de middelen voor wabo/milieutoezicht niet ingezet worden voor specifieke controles op de energiebesparingsplicht, ook al kunnen daar in beginsel wel middelen uit geput worden. In de afweging werd prioriteit gegeven aan andere thema's. In een interview is bijvoorbeeld aangegeven dat het thema veiligheid altijd hoger zal worden geprioriteerd dan verduurzamen door omgevingsdiensten, omdat de omgevingsdienst natuurlijk primair moeten zorgen voor een gezonde en veilige regio. Klimaatrisico's zorgen niet voor een direct onveilige omgeving, maar hebben op langere termijn pas een degelijke impact, mede ook afhankelijk van wereldwijd klimaatbeleid

¹⁵ Bron: DoeMee onderzoek energiebesparingsplicht, Vereniging voor Rekenkamers (2024)

¹⁶ Zie: [Energiebesparingsplicht, 2008-2023 | Algemene Rekenkamer](#),

2.3.1 Provincie Zeeland

DCMR

Het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht door DCMR bij bedrijven/instellingen in Zeeland is hetzelfde qua inzet als bij bedrijven/instellingen in Zuid-Holland. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in. DCMR financiert de controles op de energiebesparingsplicht met Rijksmiddelen.

RUD Zeeland

De Provincie Zeeland heeft in de periode 2022 t/m 2025 jaarlijks apart € 20.000 beschikbaar gesteld aan de RUD Zeeland dat specifiek bedoeld is voor het uitvoeren van toezicht en handhaving in het kader van de energiebesparingsplicht. Deze bijdrage is aanvullend op de gelden in het kader van Wabo/milieu toezicht.

2.3.2 Zeeuwse gemeenten

Respondenten geven aan dat de RUD Zeeland de handhaving van de energiebesparingsplicht voor de gemeenten volledig financiert met Rijksmiddelen. In de periode 2019-2024 was het toezicht en de handhaving van de energie- en informatieplicht voor gemeenten via de VUE en de SPUK-THE geregeld. De rekenkamer constateert dat er zowel aan de kant van de gemeenten als bij de RUD verschillende beelden bestaan over het al dan niet verlenen van een opdracht voor energiebesparingstoezicht met daaraan gekoppeld een financiële bijdrage. De RUD Zeeland geeft aan steeds te hebben getracht via deelnemersoverleg, afstemmingsoverleggen met afzonderlijke gemeenten en de meer jaarlijks gehouden regio-bijeenkomsten, het energietoezicht toe te voegen aan de Producten Diensten Catalogus en op te nemen in de begroting, terwijl gemeenten een ander beeld schetsen zo blijkt uit de navolgende bevindingen.¹⁷

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft in 2025 opdracht gegeven voor 10 extra controles in 2025.

De gemeente Veere geeft aan dat de RUD Zeeland incidenteel een extra opdracht voor energietoezicht heeft gegeven in 2022 en 2023. Deze opdracht was gebaseerd op het plan van aanpak 'Toezicht energiebesparingsplicht' van de gemeente Veere. Dit betroffen controles op de energiebesparingsplicht bij bedrijven of instellingen die toen al als basistaak bij de RUD Zeeland waren belegd.

De gemeente Tholen merkt op dat het geen extra opdracht aan de RUD Zeeland heeft verstrekt, omdat de RUD Zeeland nooit kenbaar heeft gemaakt dat extra inzet wenselijk, mogelijk of zelfs nodig was. De gemeente Tholen heeft separaat een bedrag van € 15.000 in de begroting opgenomen voor de energiebesparingsplicht.

De ambtelijke ondersteuning van de gemeente Noord-Beveland geeft bijvoorbeeld tijdens de interviews aan dat het niet op de hoogte was dat het expliciet opdracht had moeten geven aan de RUD Zeeland aangezien het uitvoeren van controles een basistaak is van de RUD Zeeland.

De gemeente Middelburg was in de veronderstelling dat alleen een gemeenschappelijke opdracht gegeven kon worden; een individuele opdracht was volgens de gemeente geen optie.

¹⁷ Gezien de scope van het onderzoek heeft geen nadere waarheidsvinding plaatsgevonden naar de feitelijke juistheid van de geschetste beelden.

Ook de gemeente Reimerswaal wilde aanvullende uren opnemen voor de energiebesparingsplicht in het jaarplan van 2023, maar een individuele bijdrage werd ook hier afgeraden door de RUD Zeeland.

Gemeente Vlissingen geeft aan dat er geen incidentele opdracht verstrekt is aan de RUD. Wel heeft een RUD volgens hen aan alle Zeeuwse gemeenten een voorstel gedaan om met een eenmalige bijdrage de bezoekfrequentie te verhogen. Vanwege het beschikbare budget is de gemeente Vlissingen hier echter (nog) niet op ingegaan.

De gemeente Vlissingen geeft voorts aan dat het verhogen van de controlefrequentie bij bedrijven en instellingen wel wenselijk is. In het conceptprogramma Toekomstbestendige Leefomgeving zijn voorstellen opgenomen om de bezoekfrequentie te verhogen, maar dit programma moet nog verder worden uitgewerkt en vastgesteld door het college van B&W. De uitgangspunten zijn wel al vastgesteld.

De gemeente Borsele sluit zich hierbij aan en geeft aan dat alle milieudomeinen aandringen op aandacht en middelen. Tegelijkertijd ziet de gemeente dat de inzet van inspecteurs en budget beperkt is. Daarom geeft de gemeente Borsele aan dat het wenselijk is als de RUD Zeeland meer risico gestuurd gaat controleren. De gemeente Borsele heeft voor energietoezicht € 15.000 in de begroting opgenomen.

3 AANSTURING VAN DE OMGEVINGSDIENSTEN

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag uit het onderzoek:

- *Hoe verstrekken de bevoegde gezagen de opdracht aan de omgevingsdiensten voor controles op het gebied van energiebesparing?*

3.1 PROVINCIE ZEELAND

DCMR

In de werkplannen 2022 - 2025 van de DCMR zijn afspraken vastgelegd over de uitvoering van de wettelijke provinciale milieutaken voor de Seveso¹⁸ bedrijven in het werkgebied van de Provincie Zeeland. Aanvullend is een opdracht verstrekt voor toezicht voor de zogeheten Wabo-taken. De opdracht in het werkplan met DCMR is voor energietoezicht niet nader gespecificeerd.

RUD Zeeland

De RUD Zeeland heeft een dienstverleningsovereenkomst afgesloten met de Provincie Zeeland. Bijbehorend jaarplan wordt jaarlijks geactualiseerd. In het jaarplan is expliciet de extra financiële bijdrage van de Provincie opgenomen voor het product energie vanaf 2022. Er wordt in de planning in het werkplan van milieu-inspecties geen nader onderscheid gemaakt tussen energiecontroles en andere milieu-inspecties.

In juni 2025 was het definitieve werkplan 2025 tussen Provincie en RUD Zeeland nog niet vastgesteld. Er wordt gewekt op basis van een concept plan. Doordat het dusdanig lang duurt totdat werkplannen definitief vastgesteld worden, neemt ook de mate waarop een werkplan sturend is af. In interviews wordt aangegeven dat hier een verbeterpunt ligt.

¹⁸ Seveso wil zeggen dat deze bedrijven boven een bepaalde grens met gevaarlijke stoffen werken en in opslag hebben.

3.2 ZEEUWSE GEMEENTEN

Per 1 juli 2023 is het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht een basistaak die door de RUD Zeeland uitgevoerd dient te worden. Alle Zeeuwse gemeenten hebben deze taak sindsdien overgedragen aan de RUD Zeeland. Volgens de gemeenten is vanaf dit moment duidelijk dat de RUD Zeeland opdrachtnemer en uitvoerder is en de gemeenten opdrachtgever.

Voor 1 juli 2023 waren er in Zeeland ook een aantal gemeenten die het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht zelf uitvoerden. Andere gemeenten hebben alle inrichtingsgebonden taken waaronder het toezicht op energiebesparing aan de RUD overgedragen in 2014 bij de oprichting van RUD Zeeland.

Uit interviews met de gemeenten blijkt dat er door de Zeeuwse gemeenten wisselend wordt gekeken naar het opdrachtgeverschap richting de RUD Zeeland. Daarbij geeft de gemeente Borsele aan dat de RUD Zeeland zelf invulling mag geven aan de uitvoering. De gemeente ziet voor zichzelf geen inhoudelijke rol.

De gemeente Goes is van mening dat de RUD Zeeland een positieve insteek heeft als het gaat om opdrachtnemerschap, maar dat het onvoldoende benodigde middelen toegekend krijgt voor de uitvoering. Andere gemeenten delen deze mening. Door beperkte middelen en capaciteit wordt de uitvoering door de RUD Zeeland belemmerd.

Er zijn ook Zeeuwse gemeenten, zoals Reimerswaal, Middelburg en Vlissingen, die een betere samenwerking met de RUD Zeeland willen en meer sturing op de uitvoering.

De gemeente Reimerswaal benoemt dat het contact wil zoeken met de RUD Zeeland om te bezien hoe de samenwerking op het vlak van energiebesparing verbeterd kan worden.

De gemeente Vlissingen is het hiermee eens en ziet dat de samenwerking met de RUD Zeeland de afgelopen tijd verbeterd is. De nieuwe teamleiders van de RUD Zeeland hebben kennism gemaakt met de gemeente en er is wederzijds afgesproken om met bepaalde punten aan de slag te gaan. Dit geeft de gemeente vertrouwen in een positieve ontwikkeling en een verbetering van de samenwerking.

De gemeente Tholen onderschrijft de wens om de communicatie te verbeteren. Ambtelijk is inmiddels afgesproken dat er, naast vooraf meer sturing, ook tussentijds het nodig is kennis te hebben over waar de aandacht naartoe gaat. Hiervoor loopt inmiddels de vraag om te komen tot meer en beter contact met een betere uitwisseling van informatie. Door meer grip weet een gemeente wat er gebeurt bij de bedrijven in de gemeente en kan er beter worden samengewerkt.

3.3 PLAN VAN AANPAK ROBUUSTE RUD ZEELAND

Aanleiding plan van aanpak Robuuste RUD Zeeland

In 2022 is het interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel opgestart. Het programma had ten doel om uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Van Aartsen “Om de leefomgeving”. De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. De commissie kwam tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. Gesteld wordt dat het VTH-stelsel niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de

commissie Mans uit 2008. De commissie Van Aartsen is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid.

Het Interbestuurlijk Programma heeft zes robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten geformuleerd.¹⁹ Afgesproken is dat omgevingsdiensten uiterlijk 1 april 2026 blijvend voldoen aan deze criteria. De robuustheidscriteria worden vastgelegd in regelgeving

Uitwerking RUD Zeeland

De RUD Zeeland heeft getoetst of er werd voldaan aan de criteria uit het Interbestuurlijk Programma en dat bleek niet overal het geval te zijn. Wanneer er niet werd voldaan aan de criteria, diende er een plan van aanpak opgesteld te worden om te laten zien hoe er blijvend kan worden voldaan aan de criteria voor een robuuste omgevingsdienst. Dit plan van aanpak is op 20 februari 2024 gepubliceerd. Tijdens interviews wordt aangegeven dat verwacht wordt dat het plan van aanpak zal leiden tot een verbeterde uitvoering van het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

In het plan van aanpak is beschreven dat het toezicht op de energiebesparingsplicht in de huidige vorm een taak is die nog niet volledig uitgevoerd wordt volgens het vereiste niveau van 'basis op orde'. Basis op orde wil zeggen dat de RUD Zeeland kwalitatief, maar vooral kwantitatief taken kunnen uitvoeren. De RUD Zeeland geeft in het plan van aanpak aan dat het huidige bedrijvenbestand vraagt om een vaste formatie van 4,3 fte, waarbij een jaarlijkse extra bijdrage van € 473.000 is gemoeid van de deelnemers.²⁰ Indien de Rijksoverheid blijft bijdragen met extra financiering (zie hoofdstuk 2), wordt een korting voorgesteld op deze deelnemersbijdrage.

Met deze formatie is het doel om jaarlijks gemiddeld bij 10% van de energierelevante bedrijven en instellingen een energiecontrole uit te voeren en naleving van vigerende wet- en regelgeving af te dwingen. Dat betekent voor de Zeeuwse gemeenten een verdubbeling van de huidige inzet op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht op grond van de SPUK-THE. Voor de Provincie Zeeland houdt dit in dat de inzet met de helft afneemt (van eens in de vijf jaar, naar eens in de 10 jaar een fysieke bedrijfscontrole).

Een indicatie van de financiële consequenties per deelnemer is opgenomen in het rapport robuuste milieutaken Zeeland ([TwynstraGudde/SPPS 2023](#)). Kanttekening is wel dat er in dit overzicht nog van werd uitgegaan dat een formatie van circa 4 fte een bijdrage vraagt van de deelnemers van in totaal € 542.226. In het plan van aanpak Robuuste RUD is dat bijgesteld naar € 473.000. De exacte cijfers zijn opgenomen in de begroting 2026 van RUD Zeeland, maar niet nader gespecificeerd.

Het plan van aanpak is inhoudelijk door gemeenten en Provincie vastgesteld, maar er is nog geen akkoord over de benodigde financiële middelen vanaf 2026.

4 OMVANG TOEZICHT EN HANDHAVING ENERGIEBESPARINGSPLICHT IN ZEELAND

Dit hoofdstuk geeft per paragraaf antwoord op de onderzoeksvragen die behoren bij het thema omvang toezicht:

- *In hoeverre is er zicht op het aantal bedrijven/instellingen waarvoor Gedeputeerde Staten en de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn en die onder de energiebesparingsplicht vallen?*

¹⁹ Zie [Programmaplan Interbestuurlijk Programma \(2022\)](#)

²⁰ Het aantal Fte is gebaseerd op het rapport [Robuuste milieutaken Zeeland](#) (2023)

- Welk type en hoeveel controles zijn er in de periode 2022 t/m 2024 in dat kader uitgevoerd door de omgevingsdiensten RUD Zeeland en DCMR Rijnmond in Zeeland?

4.1 AANTAL BEDRIJVEN/INSTELLINGEN DIE VALLEN ONDER DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT

In Zeeland vallen er naar schatting circa 3.000-3.500 bedrijven/instellingen onder de energiebesparingsplicht. Een belangrijke noot hierbij is dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen bedrijven en de mate van toezicht die nodig; kleine bedrijven/instellingen kunnen relatief gemakkelijk doorgelicht worden, terwijl grote bedrijven/instellingen meer tijd en energie vragen. Deze paragraaf gaat nader in op de verdeling tussen de bevoegde gezagen (Provincie Zeeland en Zeeuwse gemeenten).

4.1.1 Bevoegd gezag Provincie Zeeland

De energiebesparingsplicht is van toepassing op circa 59 bedrijven waar de Provincie Zeeland het bevoegd gezag is.

DCMR

DCMR Rijnmond controleert in Zeeland de energiebesparingsplicht bij de zogeheten groep Seveso-locaties²¹. Deze groep bedrijven bestaat uit circa 29 bedrijven. Daaronder vallen de bedrijven met de hoogste veiligheidsrisico's van Zeeland zoals Zeeland Refinery, Yara en DOW. Voor 10 bedrijven waar DCMR toezichthouder is, is de onderzoeksplicht van toepassing is, omdat zij in de categorie zeer grote verbruikers vallen (zie ook paragraaf 1.4).

RUD Zeeland

De RUD Zeeland voert de controles voor de energiebesparingsplicht uit bij de groep niet-Seveso-bedrijven, waarvoor de Provincie Zeeland bevoegd gezag is. Het gaat om circa 30 bedrijven waarvoor de Provincie het bevoegd gezag is. Circa 6 bedrijven vallen onder de categorie zeer grote verbruikers, waardoor de onderzoeksplicht van toepassing is.

4.1.2 Bevoegd gezag Zeeuwse gemeenten

De energiebesparingsplicht is van toepassing bij naar schatting circa 3.400 bedrijven/instellingen waar de Zeeuwse gemeenten het bevoegd gezag zijn.²² De geschatte aantallen zijn bekend bij de RUD Zeeland die daarover communiceert met de deelnemers. Exacte gegevens zijn er niet, omdat de omgevingsdiensten geen toegang hebben tot data over energiegebruik (zie ook paragraaf 5.6.6). Onderstaande tabel beschrijft de verdeling van de bedrijven/instellingen per gemeente (Bron: RUD Zeeland, 2022)²³

Uit interviews met de Zeeuwse gemeenten blijkt dat vier gemeenten (Tholen, Middelburg, Schouwen-Duiveland en Veere) zicht hebben op het aantal bedrijven/instellingen; het aantal varieert van 142 tot 285 locaties per gemeente.

²¹ [Wat is een Seveso bedrijf? | Seveso.nl](https://www.seveso.nl/)

²² Het geschatte aantal is van toepassing op alle gemeenten, dus ook inclusief de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen waarvan de rekenkamers niet mee hebben gedaan aan dit onderzoek.

²³ De RUD Zeeland heeft inzicht in het aantal grote aansluitingen per gemeente, hoewel dat niet locatie specifiek is. Bedrijfsnamen zijn niet bekend. Paragraaf 5.6.6 gaat nader in op de oorzaak waarom de omgevingsdiensten beperkt zicht hebben op data over verbruik.

Gemeente	Grootverbruikers volgens Stedin	Verdeelsleutel Inrichtingen
Borsele	197	6%
Goes	360	11%
Hulst	201	6%
Kapelle	94	3%
Middelburg	330	10%
Noord-Beveland	80	2%
Reimerswaal	229	7%
Schouwen-Duiveland	388	11%
Sluis	355	10%
Terneuzen	440	13%
Tholen	195	6%
Veere	234	7%
Vlissingen	284	8%

4.2 BESTEEDDE UREN AAN DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT EN AANTAL CONTROLES

4.2.1 Bevoegd gezag Provincie Zeeland

DCMR Rijnmond

Onderstaande tabel geeft het aantal uren weer dat DCMR heeft besteed aan toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven/instellingen in Zeeland, waarvoor de Provincie Zeeland het bevoegd gezag is.

Opgemerkt wordt dat de data een inschatting is. De DCMR maakt in het tijdschrijfsysteem geen onderscheid of er wordt gewerkt aan een activiteit bij een bedrijf in Zeeland of in Zuid-Holland. Naar gelang de grootte en energiegebruik van een bedrijf, neemt de controle intensiteit toe, wordt aangegeven.

Voor alle bedrijven waarop DCMR toezicht houdt op de energiebesparingsplicht geldt een vergunningplicht. De energiebesparingsplicht is voor deze categorie ingegaan in 2023 (zie ook paragraaf 1.4). In de praktijk moet nog blijken hoe realistisch de schatting van kengetallen voor het uitvoeren van energietoezicht bij deze groep bedrijven is. Er is ook een aanloopfase die in het begin

die relatief meer inzet vraagt, omdat er geïnvesteerd dient te worden in het opbouwen van kennis over beleids- en bedrijfsprocessen van een bedrijf en het opbouwen van relaties, Na verloop van tijd zal er naar verwachting gerichter gewerkt kunnen worden dan in deze beginfase.

Paragraaf 5.4 gaat nader in op de wijze waarop DCMR vorm geeft aan de controles bij de ETS bedrijven. Deze bedrijven worden jaarlijks gecontroleerd. De strategie voor niet ETS bedrijven is nog in ontwikkeling wordt aangegeven. Bedrijven met een minder hoog energiegebruik zullen minder vaak bezocht worden, bijvoorbeeld eens in de 2 of 4 jaar.

	Aantal controles energiebesparingsplicht	Uren besteed aan energiebesparingsplicht
2022	-	_24
2023	6	240

RUD Zeeland

Alle bedrijven waar de Provincie Zeeland bevoegd gezag was, zijn in 2022 gecontroleerd met de extra middelen die door de Provincie Zeeland zijn ingebracht voor controles op de energiebesparingsplicht, aangevuld met capaciteit vanuit de VUE Rijksregeling (zie hoofdstuk 2). In de jaren daarna blijkt de controle-intensiteit een stuk lager geweest dan in het jaar daarvoor (zie onderstaande tabel). Dit heeft te maken met het hoge aantal controles in 2022 en afspraken over de controlefrequentie tussen RUD Zeeland en Provincie Zeeland.

Met de implementatie van het plan van aanpak 'Robuuste RUD' in de huidige vorm, zal de controlefrequentie voor bedrijven/instellingen waar de Provincie het bevoegd gezag terugvallen naar eens in de tien jaar (zie ook hoofdstuk 3.3), tenzij GS de aanvullende bijdrage voor de energiebesparingsplicht blijft continueren na 2025.

	Aantal controles energiebesparingsplicht	Uren besteed aan energiebesparingsplicht
2022	28	392
2023	2	28
2024	7	Niet bekend ²⁵

4.2.2 Bevoegd gezag Zeeuwse gemeenten

²⁴ In 2022 vielen er nog geen bedrijven/instellingen onder de energiebesparingsplicht waarvoor DCMR de VTH taken in opdracht van de Provincie Zeeland uitvoert. De groep bedrijven die er sinds 2023 wel onder valt is vergunningplichtig en/of valt onder ETS (zie ook paragraaf 1.4). Vanwege deze reden zijn er in 2022 geen uren besteed door DCMR.

²⁵ Het aantal uren in 2024 maakte geen onderdeel uit van het DoeMee onderzoek van de VVR. Het aantal uur in 2024 is wel bekend bij de RUD Zeeland

In 2022 en 2023 heeft de RUD Zeeland in het kader van de VUE3-regeling diverse werkzaamheden uitgevoerd binnen de provincie Zeeland. Zo zijn er 1275 bedrijven/instellingen aangeschreven, zijn er 98 administratieve handhavingstrajecten gestart en zijn er 100 extra controles uitgevoerd. Bovendien heeft de RUD Zeeland samen met de gemeenten 28 keer 'learning on the job' sessies georganiseerd.

Tijdens de werkzaamheden in 2023, uitgevoerd in het kader van de SPUK-THE regeling, heeft de RUD Zeeland 156 controles uitgevoerd. Hieruit bleek dat 83% van de bedrijven/instellingen onvoldoende maatregelen heeft getroffen en dat er nog 747 maatregelen moeten worden genomen. Dit toont volgens de RUD Zeeland aan dat energietoezicht noodzakelijk blijft.

Voor 2024 zijn er 141 controles uitgevoerd, waarbij 81% van de bedrijven/instellingen onvoldoende maatregelen heeft getroffen. Er zijn 71 hercontroles uitgevoerd en 75% van de bedrijven/instellingen neemt de maatregelen binnen de gestelde termijn. Er zijn nog 540 maatregelen die moeten worden getroffen, waarvan 74% gebouwgebonden is.

In een eerder aanvullend onderzoek op het reguliere DoeMee onderzoek over de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing op Zeeuws niveau, is aan de hand van een enquête relevante aantallen met betrekking tot toezicht en handhaving van de plichten. Deze aantallen zijn verstrekt door de RUD Zeeland. Voor elke gemeente wordt in een tabel de informatie gepresenteerd over het aantal gecontroleerde bedrijven/instellingen en de jaarlijkse inzet van uren door de RUD Zeeland voor de periode van 2019 tot en met 2023.²⁶ Ook bevatten de tabellen informatie over het aantal jaarlijks geconstateerde overtredingen en het percentage bedrijven/instellingen met overtredingen in de eerste controle. Er is beperkt informatie beschikbaar over het percentage bedrijven/instellingen met overtredingen bij hercontroles en het aantal bedrijven/instellingen dat een VLOD of overige repressieve handhaving heeft ontvangen tussen 2019 en 2023. De RUD Zeeland heeft aangegeven dat in het geval er repressieve handhaving heeft plaatsgevonden er een hersteltermijn is opgelegd.

Borsele

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	4	31	6	50%
2021	3	24	7	67%
2022	1	10	0	0%
2023	21	204	88	90%

Goes

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	3	27	22	100%
2021	5	41	28	67%
2022	4	30	7	100%
2023	38	350	169	82%

²⁶ Informatie uit factsheets DoeMee onderzoek

Kapelle

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	2	17	3	50%
2021	1	7	0	0%
2022	2	20	4	100%
2023	22	220	79	90%

Middelburg*

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	4	40	8	75%
2021	6	60	10	67%
2022	12	144	34	58%
2023	6	60	9	67%

*In de periode 2019 tot en met 2021 was de taak alleen bij de RUD Zeeland belegd voor wat betreft de basistaak. RUD Zeeland heeft medewerkers via een extern bureau ingehuurd om de 'Learning on the Job' controles uit te voeren samen met medewerkers van de gemeente Middelburg.

De gemeente Middelburg geeft aan dat alle 200 niet-basistaak bedrijven en instellingen heeft gecontroleerd in het kader van de eerste ronde van de Informatieplicht Energiebesparing. Bij 85% van deze bedrijven/instellingen zijn er overtredingen geconstateerd tijdens de eerste energiecontrole. In totaal zijn er zeven Voornemen Last Onder Dwangsommen (VLOD) uitgedeeld en zes VLOD voor het niet rapporteren.

Noord-Beveland

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	2	17	6	50%
2021	2	17	2	100%
2022				
2023	5	47	15	100%

Reimerswaal

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	4	28	10	75%
2021	3	24	10	100%
2022	4	40	28	100%
2023	13	130	58	92%

Schouwen-Duiveland*

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	4	40	13	75%
2021	4	40	2	25%
2022	9	90	21	88%
2023	20	200	59	78%

*tot 2020 was de taak niet bij de RUD Zeeland belegd; toen heeft de gemeente zelf een deel van de controles uitgevoerd door bedrijven/instellingen zelf te controleren, gebruikmakend van Rijksmiddelen, zoals de SPUK-THE- en VUE-gelden.

Tholen*

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	3	27	1	33%
2021	5	41	12	100%
2022				
2023	7	70	30	100%

*In de periode 2019 tot en met 2022 was de taak niet bij de RUD Zeeland belegd; toen heeft de gemeente zelf een deel van de controles uitgevoerd door bedrijven/instellingen zelf te controleren, gebruikmakend van Rijksmiddelen, zoals de SPUK-THE- en VUE-gelden.

Veere

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	4	40	16	75%
2021	12	120	27	58%
2022	6	52	7	67%
2023	14	120	37	86%

Vlissingen

Jaar	Aantal bedrijven gecontroleerd	Ureninzet op jaarbasis	Aantal overtredingen	% bedrijven met overtredingen bij eerste controle
2020	7	190	33	86%
2021	2	20	0	0%
2022	16	28	46	47%
2023	18	180	48	72%

5 EFFECTIVITEIT EN DOELMATIGHEID VAN HET TOEZICHT

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- *Wat is er bekend over de naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht bij de bedrijven/instellingen waarvoor de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn?*
- *Is bekend wat de bijdrage van het toezicht op de energiebesparingsplicht en informatieplicht is aan het realiseren van het door de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten gestelde doel voor energiebesparing?*
- *Werd de handhaving van de energiebesparingsplicht risicogestuurd ingericht door de omgevingsdiensten en/of de Provincie Zeeland en de in het onderzoek participerende gemeenten. Zo ja: hoe gebeurt dat en zo nee: waarom niet?*
- *Hoe werd de energiebesparingsplicht en informatieplicht gehandhaafd door RUD Zeeland bij ETS bedrijven/instellingen waar de Provincie Zeeland of de in het onderzoek participerende gemeenten het bevoegd gezag zijn?*
- *Welke mogelijke andere factoren met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht volgen er uit dit onderzoek?*

5.1 NALEVING VAN DE ENERGIEBESPARINGSPLICHT

Deze paragraaf gaat in op de naleving van de energiebesparingsplicht. Daarbij wordt in algemene zin opgemerkt dat het aantal controles niet alleen maatgevend is voor het naleven van de energiebesparingsplicht. Ook de inzet van andere middelen zoals voorlichting en overleg en mogelijk ook subsidies kunnen hierop van invloed zijn.

5.1.1 Bevoegd gezag Provincie Zeeland

DCMR

Met DCMR wordt al een aantal jaar gewerkt aan het transparant maken van toezichtresultaten. Hoewel dit nog een proces in ontwikkeling is volgt uit gesprekken dat de Provincie tevreden is met de wijze waarop DCMR rapporteert over de inzet op toezicht op de energiebesparingsplicht. Over de effecten van het handhaven van de energiebesparingsplicht (bijvoorbeeld energiebesparing uitgedrukt in primaire energie en/of vermeden CO₂-uitstoot) is nog geen data beschikbaar.

RUD Zeeland

Uit de interviews blijkt dat de informatieverstrekking door de RUD als lastig wordt ervaren bij de Provincie. De RUD heeft moeite om data op te leveren aan de Provincie over de resultaten van het toezicht. Er dient jaarlijks een deelnemersrapportage te worden ontvangen, waarin prestatiegegevens over het voorgaande jaar gerapporteerd worden. In juni 2025 was de deelnemerrapportage over 2024 van de RUD Zeeland nog niet ontvangen.

In 2023 is er een uitgebreide rapportage overlegd en besproken met de Provincie aangaande de in 2022 uitgevoerde controles in het kader van de energiebesparingsplicht. In 2022/2023 zijn alle locaties waar de Provincie Zeeland bevoegd gezag is gecontroleerd door RUD Zeeland op de energiebesparingsplicht. Eén van de constatering was dat bij een groot deel van de bedrijven (22 van de 28 bedrijven) de toen huidige omgevingsvergunning op het gebied van energie verouderd was

en dat er om die reden geen tot bijna geen overtredingen konden worden geconstateerd. Bij deze constatering werden de volgende kanttekeningen gedaan:

- Bij 7 van de gecontroleerde bedrijven liep een procedure om de omgevingsvergunning op het gebied van energie nog te actualiseren.
- Ondanks dat bij veel bedrijven de omgevingsvergunning is verouderd en energiebesparing doorgaans niet (meer) vanuit de vergunning wordt gestimuleerd, werd gezien dat veel van de bedrijven op het gebied van energiebesparing op de goede weg waren. Veel ondernemers hadden een aanzienlijke hoeveelheid energiebesparende maatregelen getroffen en ook werd energiebesparing door veel ondernemers als belangrijk geacht.

5.1.2 Bevoegd gezag Zeeuwse gemeenten

De RUD Zeeland staat op de derde plaats in de ranking van omgevingsdiensten met de meeste overtredingen op de energiebesparingsplicht. Naast toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht zijn er ook vrijwillige instrumenten om energiebesparing te bevorderen bij bedrijven/instellingen, zoals het aanbieden van informatie, hulp en subsidies. Ondanks dit pakket van instrumenten blijkt dat bedrijven/instellingen in grote mate nog niet de maatregelen hebben genomen die zich binnen vijf jaar terugverdienen volgens de energiebesparingsplicht.

In paragraaf 4.2.2 is per gemeente het percentage bedrijven met overtredingen op de energiebesparingsplicht beschreven. In circa 80% van de controles worden er één of meer overtredingen geconstateerd en worden er waarschuwingsbrieven gestuurd als voorstadium van handhaving. Formele handhavingstrajecten, zoals het opleggen van last onder dwangsom, zijn er echter weinig. Als verklaring voor het relatief lage aantal formele handhavingstrajecten wordt aangegeven dat bedrijven/instellingen relatief welwillend zijn om de toezichtbevindingen op te volgen. Het bewustzijn over nut/noodzaak van energiebesparing is de laatste jaren sterk toegenomen na het sterk stijgen van energieprijzen in 2022.

In de interviews met de Zeeuwse gemeenten geven vrijwel alle gemeenten, behalve de gemeente Borsele, aan dat het onbekend is wat de naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht is bij de bedrijven/instellingen waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn.

De gemeente Borsele geeft aan dat over de naleving van de energiebesparingsplicht wordt gerapporteerd in een budgetcyclus met jaarrekening, waarin wordt verslag uitgebracht naar de Raad.

De Zeeuwse gemeenten ontvangen voortgangsrapportages en een periodiek overzicht van de stand van zaken van de RUD Zeeland. Hierin staat informatie over het percentage bezochte bedrijven/instellingen. Daarbuiten zijn geen afspraken gemaakt over monitorings- of verantwoordingsinformatie met de omgevingsdienst met betrekking tot de energiebesparingsplicht. Ook zijn er geen KPI's afgesproken.

Het merendeel van de gemeenten geeft aan niet tevreden te zijn over de verantwoordingsinformatie die zij ontvangen van de RUD Zeeland en meer informatie te willen over o.a. welke bedrijven/instellingen gecontroleerd worden. Er is behoefte aan informatie over het aantal uitgevoerde controles, de gecontroleerde bedrijven/instellingen, de status van de controles en hoeveel CO₂-uitstoot er gereduceerd wordt. Met meer informatie, zoals welke bedrijven/instellingen bezocht zijn, kunnen gemeenten meer inzicht krijgen, gericht voorlichten en vragen beantwoorden van bedrijven/instellingen. Nu wordt er langs elkaar heen gewerkt zonder dat gemeenten precies weten welke bedrijven/instellingen in beeld zijn en in hoeverre ze voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook in het kader van de Regionale Energie Strategie (RES) zouden gemeenten meer informatie willen ontvangen (zie paragraaf 6.2.1).

5.2 PRIORITERING VAN HET TOEZICHT

Omgevingsdiensten kunnen met diverse aspecten rekening houden om hun controle capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. De volgende parameters zijn van belang:

- Energiegegevens
- Stookvermogen
- Aantal mensen
- Bruto vloeroppervlak
- Gebruiksfunctie
- Branchegegevens
- Wel/niet gemeld in het kader van de informatieplicht

Daarnaast is ook de parameter wel/niet ETS bedrijf van belang (zie paragraaf 5.4). De DCMR geeft aan bij het plannen van controles op de energiebesparingsplicht een afweging te maken op basis van bovengenoemde informatie.

De prioritering door RUD Zeeland hangt af van verschillende factoren. Er wordt een risicomodel van RVO gebruikt, waarbij elke melding een risicohantering krijgt. De score van RVO wordt afgewogen tegen specifiek bij de RUD Zeeland aanwezige kennis en keuzes van toezichthouders. Aangegeven wordt dat door de informatieplicht mogelijk overtredingen gemist worden: wanneer bedrijven zich niet aan de informatieplicht houden, blijven zij buiten beeld van RVO. Werkervaring en kennisniveau van toezichthouders speelt ook een rol. Niet alle toezichthouders hebben het profiel om energie-intensieve bedrijven te kunnen controleren, waardoor er ook andere branches worden geselecteerd voor controle.

Aangegeven wordt in interviews dat het prioriteren door omgevingsdiensten mede een verklaring kan zijn voor het relatief hoge aantal overtredingen dat wordt geconstateerd in Zeeland (zie vorige paragraaf).

5.2.1 Bevoegd gezag Provincie Zeeland

De Provincie Zeeland geeft geen sturing aan de prioritering van het energietoezicht als onderdeel van het milieutoezicht in bredere zin. Een dergelijke prioritering wordt aan de omgevingsdiensten over gelaten. Er worden wel prioriteiten meegegeven door een koppeling van het milieuprogramma met de jaarplannen en door aanvullend budget beschikbaar te stellen voor handhaving van de energiebesparingsplicht (zie ook paragraaf 2.3 en 3.1).

5.2.2 Bevoegd gezag Zeeuwse gemeenten

Uit interviews met de ambtelijke ondersteuning van de gemeenten kwam naar voren dat het wisselend is hoe de gemeenten de prioritering van de RUD Zeeland ervaren.

Een aantal gemeenten (Borsele, Goes, Reimerswaal, Kapelle en Schouwen-Duiveland) geeft aan niet bekend te zijn met de prioritering die de RUD Zeeland aanbrengt bij het plannen van controles op de energiebesparingsplicht bij bedrijven/instellingen.

De gemeente Tholen geeft aan dat de controlefrequentie van de RUD Zeeland gebaseerd is op de Klimaatdoelen vanuit het Rijk, maar dat de verdere methodiek van prioritering onbekend is voor de gemeente.

De gemeente Goes sluit zicht hierbij aan en geeft aan dat het geen inzicht heeft in de methodiek. Wel ziet de gemeente Goes de controlefrequentie van 20 jaar als redelijk en is van mening dat de milieurelevantie bepalend moet zijn voor de controlefrequentie.

De gemeente Middelburg geeft aan dat het wenselijk is dat de prioritering risicogestuurd is. Daarnaast wil de gemeente meer inzicht hebben in de aanpak die de RUD Zeeland hanteert. De gemeente geeft daarbij aan concreet na te denken welke wensen er zijn met betrekking tot prioritering.

De gemeente Veere wil dat de controlefrequenties afgestemd worden op de (nog vast te stellen) streefindicatoren van het onderdeel energie in het VTH-uitvoeringsplan, die is gebaseerd op de Zeeuwse risicoanalyse. Ook geeft de gemeente Veere aan dat het wenselijk is als het toezicht wordt afgestemd is op het energiebesparingspotentieel dat bij de melding voor de energiebesparingsplicht door bedrijven/instellingen is aangegeven. Dit leidt echter wel tot reactief toezicht. De gemeente is van mening dat preventief toezicht bereikt kan worden door onder andere verhoogde controlefrequenties. De gemeente Veere hanteerde een controlefrequentie van eens in de vier jaar voor eigen bedrijven/instellingen totdat het energietoezicht als een basistaak werd overgedragen aan de RUD Zeeland. De gemeente Veere constateert dat de controlefrequentie van eens in de vier jaar nodig is om aan de klimaatdoelen te voldoen. Op dit moment is de controlefrequentie die de RUD Zeeland hanteert eens in de 20 jaar.

De gemeente Vlissingen ervaart de prioritering voor bedrijfsbezoeken door de RUD Zeeland als niet geheel duidelijk. De gemeente heeft de voorkeur dat energie-intensieve bedrijven/instellingen eerst worden gecontroleerd vanwege het grotere effect. De RUD Zeeland kiest echter volgens de gemeente Vlissingen soms voor eenvoudigere casussen, omdat bijvoorbeeld ambtenaren opgeleid moeten worden voor het uitvoeren van controles.

De gemeente Noord-Beveland geeft aan dat prioritering niet nodig is vanwege het geringe aantal bedrijven/instellingen.

De RUD Zeeland geeft aan dat als het niet gaat om taakaccenten, maar om concreet te controleren bedrijven, het een taak is van de RUD Zeeland om daar uitvoering aan te geven.

5.3 WERKELIJKE BESPARING ALS GEVOLG VAN ENERGIEBESPARINGSPLICHT

Het blijkt lastig om per maatregel te kunnen vaststellen hoeveel energie er werkelijk wordt bespaard door de energiebesparingsplicht en welke bijdrage daarmee wordt geleverd aan beleidsdoelstellingen. Het effect van de maatregelen die worden afgedwongen hangt namelijk af van bedrijfsspecifieke factoren, die kunnen wijzigen in tijd bijvoorbeeld als een bedrijf meer of minder gaat produceren. De wetgeving gaat ervan uit dat de maatregelen uit de EML of die volgen uit de onderzoeksplicht zich binnen vijf jaar terugverdienen. Daar kan van worden afgeweken, als een bedrijf/instelling kan aantonen dat de terugverdientijd hoger is.

5.4 TOEZICHT BIJ ETS-BEDRIJVEN

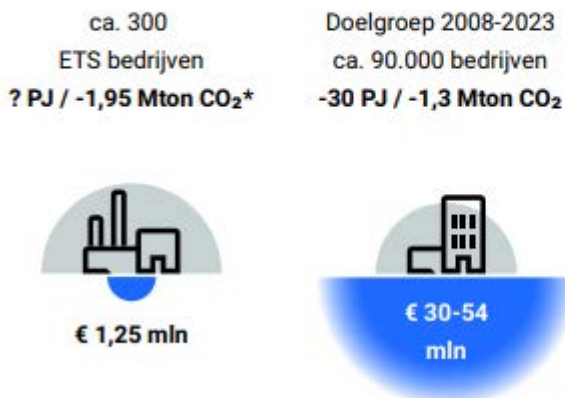
Bedrijven die deelnamen aan CO₂-emissiehandel waren tot 2023 uitgezonderd van de energiebesparingsplicht (zie ook paragraaf 1.4). Het betreft hier de zogeheten ETS bedrijven. Volgens de Algemene Rekenkamer is het uitoefenen van toezicht op de energiebesparingsplicht bij deze categorie een veelvoud efficiënter en effectiever dan de categorieën bedrijven die tot dan toe onder de plicht vielen.²⁷

In Nederland zijn er circa 300 ETS bedrijven. Voor deze doelgroep is de geschatte CO₂-reductie 1,95 Mton met toezicht- en handhavingskosten van € 1,25 miljoen. Voor de doelgroep die al onder de energiebesparingsplicht valt, wordt een CO₂-reductie van 1,3 Mton verwacht met toezicht- en handhavingskosten tussen € 30 en € 54 miljoen (zie figuur hieronder).

²⁷ Algemene Rekenkamer 2024

Effectiviteit handhaving: kosten en opbrengsten per doelgroep

Voor bepaalde subgroepen lijkt het meer doelmatig om te sturen op de energiebesparingsplicht dan voor andere.



5.2.1 DCMR Rijnmond: Uitvoering toezicht ETS bedrijven

DCMR Rijnmond geeft duidelijk prioriteit aan toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht bij ETS Bedrijven. De omgevingsdienst heeft 2023 en 2024 benut om ervoor te zorgen dat alle bedrijven in Zeeland waar zij toezicht houden zich houden aan de onderzoeksplicht. DCMR heeft de onderzoeken beoordeeld en waar nodig om verbetering gevraagd. Met bedrijfsbezoeken is in 2025 gestart. Het plan van DCMR is om de ETS bedrijven in Zeeland jaarlijks te bezoeken. Elk jaar wordt een deel van het bedrijf gecontroleerd. Daarbij wordt telkens ingezoomd om bepaalde onderdelen die naar het oordeel van specialisten het meest relevant zijn.

5.2.2 RUD Zeeland: Uitvoering toezicht op ETS bedrijven

De RUD Zeeland gebruikt een risicoanalyse om controles voor de energiebesparingsplicht te prioriteren. Het is volgens de RUD Zeeland lastig om ETS-bedrijven hierin op te nemen, omdat de RUD Zeeland vanuit de Provincie Zeeland en gemeenten onvoldoende middelen ontvangt. De RUD Zeeland geeft aan dat deze middelen juist nodig zijn voor ETS-bedrijven, omdat de controles bij ETS-bedrijven meer tijd kosten: 8-10 uur voor reguliere bedrijven en tot 24 uur voor complexe ETS-bedrijven. Bijna alle ETS-bedrijven vallen onder het provinciale gezag en worden in de huidige situatie eens per 10 jaar gecontroleerd.

Tijdens interviews met de gemeenten wordt aangegeven dat het voor het merendeel van de gemeenten (Goes, Reimerswaal, Kapelle, Middelburg, Schouwen-Duiveland) onbekend is of er ETS-bedrijven binnen de gemeente zijn.

In Tholen en Veere bevinden zich geen ETS-bedrijven binnen de gemeente.

Slechts drie gemeenten (Borsele, Noord-Beveland, Vlissingen) geven aan ETS-bedrijven te hebben, maar hiervoor geen bevoegd gezag te zijn. Zoals ook hierboven aangegeven vallen bijna alle ETS-bedrijven onder het provinciale gezag.

De gemeente Noord-Beveland geeft aan de ETS-bedrijven te ondersteunen waar mogelijk.

5.5 VERGUNNINGPLICHTIGE BEDRIJVEN

Sinds 2023 vallen vergunningplichtige bedrijven onder de energiebesparingsplicht (zie ook paragraaf 1.4.3). De energiebesparingsplicht valt wetstechnisch niet meer onder de vergunning, maar is van rechtswege direct van toepassing op grond van algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor enkele grootgebruikers en bedrijven met een onderzoeksplicht ligt dit echter complexer.

Voor enkele grootgebruikers en bedrijven met een Onderzoeksplicht ligt dit echter complexer. Binnen deze groep kunnen, naast of in afwijking van de algemene regels, nog maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften gelden met betrekking tot de energiebesparings- en verduurzamingsplicht. Dit doet zich voor wanneer in de vergunning van een (zeer) grootgebruiker een verplichting is opgenomen tot het uitvoeren van een energiebesparingsonderzoek.

Op grond van het algemene overgangsrecht van het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat van toepassing was ten tijde van de verbreding van de energiebesparingsplicht op 1 juli 2023, worden dergelijke voorschriften aangemerkt als maatwerk- of vergunningvoorschriften. Oorspronkelijk gold dit voor een periode van drie jaar, maar door de overgang naar de Omgevingswet zijn deze voorschriften voor onbepaalde tijd van kracht geworden, waardoor deze bedrijven nog steeds een energiebesparingsonderzoek moeten uitvoeren op grond van hun vergunning (of maatwerkvoorschrift), ondanks dat deze verplichting niet als algemene regel geldt.

Daarnaast bepaalt het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit milieubeheer dat voor zeer grootgebruikers (met een in de vergunning opgenomen verplichting tot het uitvoeren van een energiebesparingsonderzoek) de onderzoeksplicht pas vanaf 2027 van toepassing is. Dit volgt uit het gegeven dat het bestaande vergunningvoorschrift tevens moet worden beschouwd als maatwerk gedurende zes maanden, gerekend vanaf de verbreding van de energiebesparingsplicht op 1 juli 2023. Hierdoor eindigt de overgangperiode op 31 december 2023, dus voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar wanneer de eerste ronde van de Onderzoeksplicht formeel wordt geacht te zijn afgerond, waardoor deze bedrijven pas hoeven deel te nemen aan de tweede ronde van de Onderzoeksplicht in 2027.

Dit geeft in heel Nederland onduidelijkheid en soms zelfs dubbele verplichtingen. De RUD Zeeland geeft aan dat in de loop van de tijd vergunningen geactualiseerd zullen worden en maatwerkvoorschriften op dit punt komen te vervallen. DCMR geeft aan dat voor de groep bedrijven waar zij toezicht houden de algemene regels van de energiebesparingsplicht van toepassing zijn.

DCMR Rijnmond

Voor de bedrijven waar de DCMR toezicht op houdt in het kader van de energiebesparingsplicht, vormt een verouderde vergunning geen belemmering voor het energietoezicht.

RUD Zeeland

Naar schatting gaat het volgens respondenten om circa 50 – 100 vergunningplichtige bedrijven in Zeeland die nog niet onder de energiebesparingsplicht vallen tot 2027 en/of dubbele verplichtingen gelden.

5.6 OVERIGE FACTOREN

5.6.2 Netcongestie

De huidige netcongestieproblematiek raakt op verschillende manieren de energiebesparingsplicht. Enerzijds wordt aangegeven dat het instrument kan bijdragen aan het beheersen van netcongestie, omdat energie die niet gebruikt wordt vanwege een besparing ook niet hoeft te worden getransporteerd. Anderzijds kan netcongestie ook een reden zijn dat bepaalde maatregelen zoals het

plaatsen van elektrische laadpunten, zonnepanelen en warmtepompen juist ingewikkeld zijn in relatie tot het netcongestievraagstuk. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het bij deze problematiek slechts om specifieke gevallen gaat. Elektrificatie van processen/verwarming en duurzame energieopwekking kennen hoofdzakelijk een terugverdientijd die groter dan vijf jaar is en vallen derhalve buiten de energiebesparingsplicht.

5.6.3 Ervaringen onder toezicht gestelde bedrijven/instellingen

Voor dit onderzoek hebben de rekenkamers niet zelf gesproken met onder toezicht gestelde bedrijven of instellingen over hoe de effectiviteit van de energiebesparingsplicht ervaren wordt. Er zijn wel andere bronnen beschikbaar om daarover een beeld te krijgen.

De Algemene Rekenkamer (2024) noemt een aantal oorzaken waarom de naleving van de plicht beperkt is.

1. Plicht wordt beperkt gehandhaafd

Doordat er weinig toezicht is, is de pakkans klein voor bedrijven en instellingen die niet aan de plicht voldoen. Dat kan ervoor zorgen dat bedrijven/instellingen die onder de besparingsplicht vallen, er bewust voor kiezen de regelgeving niet te volgen met de verwachting dat zij toch niet gecontroleerd worden.

2. Gebrek aan bekendheid en kennis bij bedrijven en instellingen

De naleving van de plicht wordt bemoeilijkt doordat veel besparingsplichtige bedrijven/instellingen niet weten dat er een energiebesparingsplicht bestaat. In 2023 bleek dat slechts de helft van de MKB-bedrijven die meededen aan een onderzoek, ervan op de hoogte was dat ze moesten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Met name bij kleinere bedrijven/instellingen ontbreekt het volgens brancheorganisaties aan kennis over het bestaan van de plicht. Maar het ontbreekt bedrijven/instellingen ook kennis over energiebesparing zelf en aan capaciteit en kennis om de benodigde processen en formulieren te doorlopen. Daarom hebben die bedrijven/instellingen een tussenpersoon nodig, zoals een energieadviseur, die hen helpt om aan de informatieplicht te voldoen en aan te geven welke maatregelen nodig zijn. Omdat alle bedrijven/instellingen tegelijk moeten voldoen aan de informatieplicht is er een piek in de gevraagde diensten van energieadviseurs. Die adviseurs kunnen niet al die bedrijven/instellingen tegelijk helpen, zodat bedrijven/instellingen niet op tijd voldoen aan de informatieplicht.

3. Andere plichten overlappen met energiebesparingsplicht

Branches geven aan dat bedrijven/instellingen moeite hebben met het feit dat regels elkaar deels overlappen. De energiebesparingsplicht komt namelijk sterk overeen met andere regels voor energiebesparing, zoals de Europese Energie-audit en de Nederlandse energielabel C-plicht (zie ook 1.3.1).

4. IT van RVO bemoeilijkt informatieplicht

RVO verzorgt de website, het eLoket, waar bedrijven/instellingen hun informatie moeten aanleveren om aan de informatieplicht te voldoen. In zowel 2019 als 2023 waren er problemen met dit digitale loket. Zo was het lastig voor bedrijven/instellingen met meerdere vestigingen om ineens voor alle vestigingen aan de informatieplicht te voldoen en kon pas laat de informatie worden aangeleverd. Ook kwam het voor dat het e-loket enkele dagen gesloten was wegens storingen.

5. Energiebesparingsplicht is 'one size fits none'-beleid

Naast algemene voorgenoemde knelpunten zijn er ook problemen waar een klein deel van de doelgroep tegenaan loopt. De diversiteit in de doelgroep van de plicht brengt met zich mee dat een

aantal knelpunten vaak specifiek voor een bepaalde branche geldt. De Algemene Rekenkamer karakteriseert de energiebesparingsplicht als een 'one size fits none'-maatregel. De regel is vanuit het perspectief van de minister overzichtelijk; aan iedereen wordt dezelfde eis gesteld. In de praktijk leidt die bij de diverse doelgroep echter tot problemen:

- Sommige groepen ondernemers hebben beperkt toegang tot kapitaal om te investeren en ervaren grote bedrijven/instellingen energiebesparing niet altijd als de beste leidraad voor verduurzaming.
- Aangegeven wordt dat de energiebesparende maatregelen niet altijd de meest kosteneffectieve manier is om CO2 te reduceren.
- Een rapport van de Vereniging van Rekenkamers bij 12 waterschappen laat zien dat de deelnemende waterschappen de administratieve lasten als hoog ervaren en de milieuwinst als gering beschouwen (Bron: Vereniging voor Rekenkamers, 2025).

6. Niet passend bij investeringsklimaat

Bedrijven en instellingen beargumenteren in bepaalde gevallen dat investeringen die nodig zijn voor de energiebesparingsplicht niet aansluiten op het huidige investeringsklimaat voor hun sector in Nederland. Hierbij wordt door anderen als kanttekening gegeven dat de energiebesparingsplicht alleen maatregelen voorschrijft die zich terugverdienen binnen vijf jaar en daarmee het zogenoemde 'laaghangende fruit' betreffen. Het gaat niet om zaken die lange termijn beslissingen raken, zoals bijvoorbeeld het aanleggen van warmtenetten en het aansluiten daarop.

5.6.5 Robuustheid energieteams

Een landelijke trend bij omgevingsdiensten is om met robuuste energieteams te werken. Dat zijn teams van een zekere omvang die zich volledig richten op energiecontroles en die met vast personeel werken. Vanuit de omgevingsdiensten wordt aangegeven dat het belangrijk is om met vast personeel te werken. Zeker voor het toezicht bij complexere bedrijven/instellingen is het belangrijk om de opgedane kennis door toezichthouders zoveel en zo lang mogelijk te behouden voor toekomstige inspecties.

Vanuit de historie gezien was energie slechts één van de aspecten van een integrale milieucontrole, waarbij ook op andere milieuaspecten gecontroleerd werd, zoals bodemverontreiniging, geluidshinder en externe veiligheid. Deze manier van controleren is niet langer als praktisch houdbaar, wegens het feit dat de energiebesparingsplicht uitgebreider en complexer is geworden (zie ook paragraaf 1.4). De complexiteit en uitbreiding maakt dat het nodig is geworden om de energiecontroles apart uit te laten voeren door personeel dat zich hoofdzakelijk met deze taak bezighoudt. Als zij zich namelijk niet hoofdzakelijk met deze taak kunnen bezighouden, is er nog steeds het risico dat het thema energie te veel moet concurreren met andere thema's in het takenpakket van milieu-inspecteurs. Robuustheid zorgt ervoor dat toezichthouders kwaliteit in hun werk kunnen ontwikkelen om goed te kunnen controleren op de verschillende maatregelen en processen in relatie tot energiebesparing bij een grote diversiteit aan bedrijven/instellingen dat onder de energiebesparingsplicht valt. Een bepaalde kwantiteit in teams is noodzakelijk om de continuïteit te borgen in de diversiteit aan werkzaamheden die samengaan met het energietoezicht.

Om robuuste energieteams bij een omgevingsdienst te kunnen organiseren, is het noodzakelijk dat bevoegde gezagen daarvoor eigen middelen specifiek voor de energietaak inbrengen boven op het jaar-/werkplan. Aangegeven wordt dat het belangrijk is voor omgevingsdiensten om te weten wat het ambitieniveau is van bevoegde gezagen en hoeveel zij in meerjarenperspectief willen investeren. Dat maakt duidelijk welke basis er is voor een omgevingsdienst om een organisatie op te bouwen.

De VUE en SPUK THE regelingen (zie 2.1.1) hebben een extra impuls aan de professionaliseringsslag naar robuuste energieteams gegeven. Vooral de SPUK THE wordt als effectief gezien, omdat

omgevingsdiensten daarmee in staat gesteld werden extra vast personeel aan te nemen en/of vrij te maken voor de toezichtstaak op energiegebied. Ook heeft de RUD Zeeland in 2024 opnieuw veel geïnvesteerd in de opleiding van medewerkers. Vermoedelijk wordt de SPUK THE ook gecontinueerd na 2026. Het huidige Kabinet heeft middelen gereserveerd voor een vervolg op de SPUK THE na 2026 waardoor de omgevingsdiensten waarschijnlijk kunnen doorgaan met het robuust maken van energieteams op het huidige niveau, hoewel de voorwaarden nog niet bekend zijn.

DCMR heeft door extra middelen vanuit de bevoegde gezagen een dergelijk robuust energieteam kunnen vormen. Voor de RUD Zeeland is dat minder het geval geweest afgelopen jaren blijkt uit de geraadpleegde bronnen. Het feit dat de Zeeuwse gemeenten beperkt eigen middelen ter beschikking stelden afgelopen jaren boven op de reguliere middelen uit het jaarplan, wordt als oorzaak aangegeven (zie ook hoofdstuk 2.3.2). Het is wel het doel om de robuustheid van het energieteam van de RUD Zeeland te laten toenemen vanaf 2026.

5.6.6 Beperkt zicht op energieverbruik en -data

Een knelpunt voor omgevingsdiensten zoals RUD Zeeland is geweest dat zij niet goed toegang hebben gehad afgelopen jaren tot data over energiegebruik van organisaties/instellingen, waardoor het lastig kan zijn om bedrijven te traceren die onder de energiebesparingsplicht vielen. Hiervoor waren meerdere redenen.

Vanuit de historie is energieverbruik van bedrijven niet systematisch geregistreerd. De RUD Zeeland had alleen beschikking over verbruiksgegevens als de informatieplicht werd nageleefd (zie paragraaf 1.4), maar de naleving is in de praktijk niet optimaal, waardoor niet voor alle bedrijven/instellingen inzicht is in het verbruik. Overwegingen op het gebied van privacy zorgen ervoor dat wetgeving momenteel niet toelaat dat locatie gebonden verbruiksgegevens van de netbeheerder beschikbaar zijn voor de omgevingsdienst.

Bedrijven die de informatieplicht niet naleefden waren ook lastig te traceren. Het wijzigen van wetgeving moet ertoe leiden dat omgevingsdiensten in de nabije toekomst via netbeheerders wel toegang krijgen tot verbruiksgegevens.

5.6.7 Communicatie

Naast het uitvoeren van de energiebesparingsplicht zelf is ook de communicatie daarover met bedrijven van belang.

6 KOPPELING MET BELEID

Deze paragraaf geeft antwoord op de volgende deelvraag:

- *Welke koppeling is er in het beleid van de Provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten op het gebied van energie en klimaat gelegd met toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht?*

6.1 PROVINCIE ZEELAND

Het energiebeleid van de Provincie Zeeland maakt onderdeel uit van het Programma Energie en Klimaat. Binnen dit programma zijn er diverse acties gericht op de energietransitie en om een vermindering van CO₂-uitstoot te realiseren. Hiervoor worden diverse stimulerende en voorlichtende instrumenten, zoals het verstrekken van subsidies en het via Impuls Zeeland aanbieden van advies en begeleiding.

De inzet van het Vergunningen, Toezicht en Handhaving-instrumentarium (VTH-instrumentarium) wordt mede essentieel geacht in het beleid om de CO₂-reductiedoelstelling te bereiken.²⁸ Het [Milieuprogramma 2023-2027](#) van de Provincie Zeeland werkt het beleid verder uit wat betreft toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Het volgende doel met bijbehorende indicator is vastgesteld door Provinciale Staten:

Subdoel B.10	De CO ₂ -uitstoot bij bedrijven in Zeeland is met 55 % afgenomen in 2030 t.o.v. 1990.
Indicatoren (streefwaarde)	CO ₂ -uitstoot van bedrijven (55% afname in 2030 t.o.v. 1990)

De volgende acties staan beschreven in het Milieuprogramma 2023-2027:

1. In alle vergunningen zijn de energiebesparende maatregelen en CO₂-reducerende maatregelen geactualiseerd.
2. Vanaf 2023 worden controles uitgevoerd op maatregelen voor energiebesparing of plannen daartoe.

Het milieuprogramma beschrijft dat het target zal worden gemonitord door te rapporteren over:

- Aantal bedrijven/instellingen dat voldoet aan de eisen van de informatie- en onderzoeksplicht energiebesparing en de (EML) maatregelen heeft toegepast (In 2026 voldoen alle bedrijven/instellingen)

In het VTH Uitvoeringsprogramma van de Provincie Zeeland is opgenomen dat de RUD Zeeland controleert bij bedrijven op energiebesparingsmaatregelen of energieplannen, volgens het rapport Voorstel energiewerkzaamheden in het takenpakket van RUD Zeeland d.d. 22 oktober 2022, scenario 2.

6.2 ZEEUWSE GEMEENTEN

²⁸ Bron: Milieuprogramma Provincie Zeeland 2023 – 2027, pagina 39.

Het beleid is zeer versnipperd. Het is daardoor lastig om een duidelijk en eenduidig beeld te vormen over de situatie van de Zeeuwse gemeenten. De meeste Zeeuwse gemeenten hebben geen koppeling gelegd tussen beleid op het gebied van energie en klimaat en de energiebesparingsplicht. De gemeenten noemen een aantal redenen voor het ontbreken van dergelijk beleid. Een vaak genoemde reden is dat de basistaak voor de energiebesparingsplicht is belegd bij de RUD Zeeland en de gemeente hier geen inhoudelijke rol bij heeft.

De gemeente Goes is hierbij van mening dat het door het Rijk geformuleerde beleid voldoende moet zijn.

Ook noemt de gemeente Noord-Beveland als reden dat de huidige context met betrekking tot netcongestie en wisselend Rijksbeleid een uitdaging vormt voor de realisatie van beleid op energiebesparing.

Alleen de gemeenten Tholen, Schouwen-Duiveland en Veere geven tijdens de interviews aan gemeentelijk beleid te hebben op het gebied van energie en klimaat. De gemeenten geven aan dat de energiebesparingsplicht onderdeel vormt van beleidsprogramma's en agenda's op deze thema's. Een andere mogelijkheid is dat het beleid ondergebracht is onder het thema duurzaamheid of de RES.

De gemeente Vlissingen werkt aan het programma Toekomstbestendige Leefomgeving met opgenomen ambities, doelen en budgetten. De energiebesparingsplicht helpt bedrijven/instellingen om hun energiegebruik te verminderen, wat bijdraagt aan de gemeentelijke energiedoelstellingen zoals opgenomen in de RES Zeeland. Dit is belangrijk voor bedrijven/instellingen die beperkt worden door netcongestie, hoewel de energiebesparingsplicht losstaat van het oplossen van netcongestie. IMPULS Zeeland biedt daarnaast ondersteuning voor bedrijven/instellingen en organiseert bijeenkomsten.

Over het algemeen blijkt uit de interviews dat als er gemeentelijk beleid is op het gebied van klimaat en duurzaamheid, dit beleid op dit moment niet sturend is op de uitvoering van de energiebesparingsplicht. Bovendien wordt het beleid niet periodiek geëvalueerd.

Als reden hiervoor geeft de gemeente Schouwen-Duiveland aan dat het toezicht op de naleving en de handhaving van de energiebesparingsplicht onderdeel uitmaakt van het basistakenpakket voor de omgevingsdiensten.

De gemeente Vlissingen geeft aan dat het tijdens de onderzoeksperiode de werkzaamheden niet ondergebracht heeft bij de RUD Zeeland, met uitzondering van een kleine DVO-opdracht in de periode 2020-2022. Vanaf 2025/2026 zullen de taken, als onderdeel van de robuuste RUD Zeeland, wel structureel worden ingebracht. Vanaf dat moment zullen evaluatie en verantwoording van de werkzaamheden worden meegenomen in de bestuurlijke rapportages en het jaarverslag.

6.3 REGIONALE ENERGIESTRATEGIE

De Regionale Energiestrategie (RES) is beleid van de provincie en gemeenten samen. De RES Zeeland 1.0 is in 2020 vastgesteld, waarbij is afgesproken dat deze iedere twee jaar geactualiseerd wordt. In de RES 1.0 (februari 2020) werd aanbevolen om samen met de RUD een plan op te stellen over hoe de handhaving op de energiebesparingsplicht vorm zal worden gegeven.

De RES Zeeland wordt aangestuurd door een bestuurlijk kernteam. Dit team is verantwoordelijk voor het bewaken van het proces van de RES en bestaat uit bestuurders van Zeeuwse gemeenten, Provincie Zeeland, waterschap Scheldestromen, Stedin, Impuls Zeeland en de HZ University of Applied Sciences.

In de Uitvoeringsagenda van de recentelijk door de Provincie, gemeenten en Waterschap vastgestelde RES 2.0 staat in bijlage op pag. 86 de actie "Afspraken maken met de RUD over handhaving

informatieplicht bedrijven met name de grootverbruikers als eerste handhaven”, waarvoor Provincie, gemeenten en de RUD als verantwoordelijk c.q. medeverantwoordelijk worden aangemerkt.

Daarnaast is afgesproken dat het Expertplatform van Impuls Zeeland i.s.m. gemeenten aan de lat staat om “in gesprek met de grootste energieverbruikers (niet SDR-bedrijven) hen aan te sporen werk te maken van energiebesparing, met als streven 5% per jaar te besparen” (zie pag. 87 RES 2.0).

Er zijn subsidieregelingen gestart vanuit de RES, zoals de subsidieregeling IMPULS Zeeland, die bedrijven/instellingen stimuleert om energiebesparende maatregelen te nemen. Via IMPULS Zeeland (Expertplatform) wordt er ook veel advies en ondersteuning aangeboden, bijvoorbeeld via een nieuwe voucherregeling energiebesparing voor bedrijven en instellingen.

Uit de interviews blijkt dat gemeenten de energiebesparingsplicht als onderdeel van bredere duurzaamheidsdoelen binnen de RES beschouwen. De RES heeft dus ook voorgelegen bij gemeenteraden en Provinciale Staten, wat aantoont dat het relevant is voor de bredere duurzaamheidsdoelen en de uitvoering daarvan binnen Zeeland. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de koppeling tussen de energiebesparingsplicht en verschillende beleidsdoelen en –maatregelen ingewikkeld is.

De gemeente Vlissingen geeft aan dat er concrete maatregelen voortkomen uit de RES die relevant zijn voor de taakstelling om energie te besparen, zoals de voucherregeling die gericht is op ondersteuning bij bedrijven/instellingen. De RUD Zeeland is geen ondertekenaar van de RES, maar wordt wel betrokken in de uitvoering als daar meerwaarde voor is. Echter blijkt in de praktijk dat gemeenten knelpunten ervaren in de uitvoering, onder andere vanwege de privacywetgeving en gebrek aan relevante informatie-uitwisseling tussen de RUD Zeeland en de Zeeuwse gemeenten.

Uit de interviews komt naar voren dat bij de huidige energieprijzen een bepaalde mate van dwang (door reële kans op controle) nodig is om bedrijven aan te zetten tot het nemen van energiebesparende maatregelen. Een hogere controlefrequentie door de RUD zou dan naar verwachting ook zeker effect sorteren.

7 KADERSTELLENDE EN CONTROLLERENDE ROL PROVINCIALE STATEN EN GEMEENTERADEN

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag van het onderzoek:

Hoe zijn gemeenteraden en Provinciale Staten in positie geweest om hun kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de energiebesparingsplicht te vervullen?

7.1 PROVINCIALE STATEN VAN ZEELAND

Provinciale Staten hebben een kader gesteld over monitoring van de resultaten met betrekking tot toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. In het milieuprogramma 2023 – 2027 is afgesproken dat er jaarlijks gerapporteerd wordt aan PS over het gestelde doel (zie ook paragraaf 6.1).

In maart 2024 is er voor de eerste keer een [monitoringsrapportage voor het milieuprogramma 2023 - 2027](#) opgesteld door GS (rapportage over 2023). In mei 2025 is er door GS opnieuw een monitoringsrapportage verstuurd aan PS (rapportage over 2024). De bevindingen zijn als volgt:

- De rapportage over 2023 maakt er melding van dat DCMR in alle vergunningen energiebesparende maatregelen heeft geactualiseerd. Verder beschrijft de rapportage dat de omgevingsdiensten in 2023 zijn gestart met de controle van bedrijven op maatregelen energiebesparing.
- De rapportage over 2024 beschrijft dat de Provincie op koers ligt om alle bedrijven te laten voldoen aan de energiebesparingsplicht in 2026. Daarbij wordt opgemerkt dat bedrijven in 2024 verder zijn gegaan met de uitvoering van energiebesparende maatregelen en er later meer duidelijkheid zal worden gegeven over de prestaties: *“In 2026 kunnen we weer een stand van zaken weergeven. We denken dan meer inzicht te hebben in de uitkomsten van energiebesparingsonderzoeken die bedrijven moeten leveren. Ook werken we er aan om volgend jaar data te kunnen presenteren over de uitkomsten van toezicht op energiebesparende maatregelen”* (p.25/26).

De rekenkamer Zeeland stelt vast dat stand van zaken met betrekking tot het actualiseren van vergunningen bij RUD Zeeland niet wordt gemeld in de monitoringsrapportages. Verder wordt er in de rapportage over 2024 gesteld dat de Provincie op koers ligt om het doel te bereiken in 2026 dat alle bedrijven waar de Provincie het bevoegd gezag is voldoen aan de energiebesparingsplicht, maar er wordt geen data gepresenteerd die dat oordeel bevestigt.

7.2 GEMEENTERADEN

Tijdens de interviews met de ambtelijke ondersteuning van de gemeenten kwam naar voren dat in de Zeeuwse gemeenten de gemeenteraad op verschillende manieren wordt geïnformeerd over de energiebesparingsplicht. Voor de meeste gemeenten geldt dat de gemeenteraden niet actief worden geïnformeerd over de energiebesparingsplicht. Er wordt wel verantwoording afgelegd over de taken die de RUD Zeeland uitvoert op jaarbasis in bijvoorbeeld jaarverslagen, jaarrekeningen en voortgangsrapportages, maar op beleidsniveau ontbreekt het aan informatie.

Wanneer wordt ingezoomd op de specifieke gemeenten, zien we dat sommige gemeentes, zoals Goes, Reimerswaal en Noord-Beveland, de raad niet actief informeren en zich beperken tot algemene rapportages en overleggen.

Ook de gemeente Veere geeft aan dat het informeren van de gemeenteraad over de verplichtingen lastig is vanwege het gebrek aan informatie en door het continuïteitsvraagstuk bij de RUD Zeeland.

De gemeente Vlissingen rapporteert niet op individuele gevallen die door de RUD zijn bezocht. Als onderdeel van de taakverdeling ontvangt de gemeente wel afschriften van de (voorgenomen) lasten onder dwangsom te zien. Om die reden wordt hierover niet afzonderlijk aan de gemeenteraad gerapporteerd. Er is ondersteuning beschikbaar voor bedrijven/instellingen. In de toekomst zal ook over energiebesparingsplichten aan de gemeenteraad gerapporteerd worden op basis van het programma Toekomstbestendige Leefomgeving.

De gemeente Middelburg verantwoordt jaarlijks over energiebesparing en RES, waarbij de informatie van de RUD Zeeland wordt gedeeld. Dit gebeurt echter op een beperkt beleidsniveau; de informatie betreft voornamelijk output en gaat in mindere mate in op de bredere resultaten van de energiebesparingsplicht.

De gemeente Schouwen-Duiveland houdt de raad op de hoogte via jaarstukken van de RUD Zeeland.

De gemeente Kapelle deelt de jaarrapportage van de RUD Zeeland met de gemeenteraad wanneer er vragen zijn over toezicht en handhaving vanuit de raad.

Gemeente Tholen deelt de jaarstukken van de RUD Zeeland met de raad. Er wordt geen detailinformatie gedeeld op deelaspecten, zoals de energiebesparingsplicht.

7.3 VERANTWOORDING RUD ZEELAND JAARSTUKKEN

De RUD Zeeland verantwoordt in de jaarstukken over de energiebesparingsplicht. De jaarstukken van de RUD Zeeland worden toegestuurd aan Provinciale Staten en de Zeeuwse gemeenten.

In de jaarstukken over 2023 is het volgende opgenomen:

“Tot slot zien we bij energiecontroles positieve ontwikkelingen. We adviseren de bedrijven/instellingen over passende maatregelen waardoor het energieverbruik in beduidende mate afneemt en de ondernemer bespaart op zijn energiekosten. Zo werken we samen om het overtredingspercentage van 90% te laten dalen en energie te besparen.” (Pagina 3)

“In 2023 hebben wij op basis van SPUK gelden een energieteam opgericht ten behoeve van controles. De energiecontroles leveren in de meeste gevallen overtredingen op. De eigenaren/bedrijven ervaren dit echter als een positief punt, omdat in de oplossingsrichting adviezen gegeven worden die direct tot besparing leidt, zowel in gebruik als financieel.” (Pagina 19).

In de jaarstukken over 2022 is het volgende opgenomen:

“De energiebesparingsplicht is een verplichting voor bedrijven en instellingen. In 2022 is gekeken naar hoe energiecontroles in de toekomst structureel geborgd kan worden. We kwamen met een voorstel hoe de RUD de deelnemers doelgericht kan ondersteunen in de doorontwikkeling van de energietransitie en het toezicht daarop. Tevens hebben we in 2022 een inspecteur aangetrokken die zich specifiek bezig houdt met energietoezicht.” (Pagina 15)

8 SAMENVATTING ZEEUWS BEELD

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag van het onderzoek:

- *Wat is samengevat het Zeeuwse beeld over hoe toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht wordt uitgevoerd door de Provincie Zeeland en de betrokken Zeeuwse gemeenten?*

8.1 PROVINCIE ZEELAND

De belangrijkste resultaten van dit onderzoek voor de Provincie zijn als volgt.

Aantal en type bedrijven/instellingen

De Provincie Zeeland is het bevoegd gezag voor circa 59 bedrijven/instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Ongeveer een derde van deze groep bedrijven valt onder de categorie zeer grote verbruikers (> 10.000.000 kWh elektra/170 m³ aardgas). Ongeveer 15 bedrijven/instellingen vallen in de categorie grootverbruikers (> 200.000 kWh elektra/ 5.000 m³ aardgas).

Verdeling tussen milieudiensten

DCMR voert het toezicht in opdracht van de Provincie Zeeland op de energiebesparingsplicht uit bij circa 29, waarvan er 10 in de categorie zeer grote verbruikers vallen. Deze bedrijven/instellingen werken tevens in grote hoeveelheden met gevaarlijke stoffen. Daarom is DCMR het bevoegd gezag. Bedrijven als DOW, Zeeland Refinery en Yara vallen onder het toezicht van DCMR.

RUD Zeeland voert het energietoezicht bij de overige bedrijven of instellingen waarop de energiebesparing van toepassing is en de Provincie Zeeland het bevoegd gezag zijn. Het gaat hier in grote lijnen om bedrijven/instellingen uit de afvalsector en een groep energie-intensieve bedrijven/instellingen. Bijvoorbeeld Heros, Zalco, Seasun BV, Century Aluminium Vlissingen BV en Lamb-Weston/Meijer Vof zijn bedrijven waar RUD Zeeland verantwoordelijk is voor de uitvoering van het toezicht.

Aansturen omgevingsdiensten

DCMR

In de werkplannen 2022 - 2024 van de DCMR zijn afspraken vastgelegd over de uitvoering van de wettelijke provinciale milieutaken voor de Seveso bedrijven in het werkgebied van de Provincie Zeeland. GS verlenen geen opdracht aan de DCMR via het werkplan specifiek voor het uitvoeren van controles op de energiebesparingsplicht. Het uitvoeren van energietoezicht valt binnen de algemene opdracht voor inspecties bij Seveso bedrijven.

RUD Zeeland

De Provincie heeft een dienstverleningsovereenkomst afgesloten met de RUD Zeeland. Bijbehorend jaarplan wordt jaarlijks geactualiseerd. In het jaarplan is expliciet de extra financiële bijdrage van de Provincie opgenomen voor het product energie vanaf 2022. Er wordt in de planning van milieu inspecties geen nader onderscheid gemaakt tussen energiecontroles en andere milieu inspecties. Wel

geeft de provincie prioriteiten mee aan de omgevingsdienst, die voortkomen uit het milieuprogramma van de Provincie Zeeland. Daar is energie er één van.

Financiën

Zowel DCMR als RUD Zeeland maakten in de periode 2022 - 2024 gebruik van de Rijksmiddelen die beschikbaar werden gesteld voor het toezicht op de energiebesparingsplicht.

De Provincie heeft de RUD Zeeland aanvullend op de Rijksmiddelen vanaf 2022 tot heden een jaarlijkse bijdrage van EUR 20.000 verstrekt, specifiek bedoeld voor energiecontroles.

Omvang toezicht

DCMR

DCMR voert het toezicht op de energiebesparingsplicht in Zeeland pas uit vanaf 2023. In de periode daarvoor was de energiebesparingsplicht nog niet van toepassing voor de groep bedrijven/instellingen waarvoor DCMR de VTH milieutaken in opdracht van de Provincie Zeeland uitvoeren. 2023 heeft in het teken gestaan van de bedrijven/instellingen ertoe bewegen dat er onderzoeksplannen ingediend worden en in 2024 werden deze plannen op inhoud gecontroleerd. Vanaf 2025 is DCMR begonnen met het daadwerkelijk controleren van de energiebesparingsplicht fysiek op locatie. Het plan van DCMR is om de energie-intensieve bedrijven/instellingen in Zeeland jaarlijks te bezoeken. Elk jaar wordt een deel van het bedrijf gecontroleerd. Daarbij wordt telkens ingezoomd op bepaalde onderdelen die naar het oordeel van specialisten het meest relevant zijn. Bedrijven/instellingen met een minder hoog energiegebruik zullen minder vaak bezocht worden, bijvoorbeeld eens in de 2 of 4 jaar.

RUD Zeeland

Alle bedrijven/instellingen waarbij de Provincie Zeeland bevoegd gezag was, zijn in 2022 gecontroleerd. In 2023 blijkt de controle-intensiteit een stuk lager te zijn geweest dan in het jaar ervoor. In 2024 werden 7 fysieke controles op het aspect energie uitgevoerd en werd daarnaast gecontroleerd op de informatie- en onderzoeksplicht.

De omvang van het toezicht op de energiebesparingsplicht neemt in 2025 met de helft af omdat de controlefrequentie vanaf 2025 wijzigt van een bedrijfsbezoek eens in de vijf jaar naar eens in de 10 jaar. Ook met de implementatie van het plan van aanpak 'Robuuste RUD' in de huidige vorm, zal de controlefrequentie voor bedrijven/instellingen waar de Provincie het bevoegd gezag is eens in de tien jaar blijven.

Naleving van de energiebesparingsplicht door bedrijven

In 2023 is er door RUD Zeeland uitgebreid gerapporteerd over de inspecties in het kader van het energietoezicht bij de bedrijven/instellingen waar de Provincie het bevoegd gezag voor was. De rapportage vermeldt dat er slechts bij 2 van de 28 gecontroleerde bedrijven/instellingen overtredingen werden geconstateerd. Dit relatief lage aantal overtredingen werd primair toegeschreven aan verouderde vergunningen, waarin geen voorschriften opgenomen waren voor energiebesparing. Zonder dergelijke voorschriften, kon er geen overtreding geconstateerd worden. De omgevingsdienst heeft daarom in 2022 beperkt doorgepakt met handhaving om het doorvoeren van energiebesparingsmaatregelen af te dwingen. Ondanks dit gegeven, werd in de rapportage beschreven dat door de toezichthouders was gezien dat veel van de bedrijven op het gebied van energiebesparing op de goede weg waren. Veel ondernemers hadden een aanzienlijke hoeveelheid energiebesparende maatregelen getroffen en ook werd energiebesparing door veel ondernemers als

belangrijk geacht. En een bevinding is dat er vanaf 2023 in principe wel een kader is om te handhaven, omdat de energiebesparingsplicht van rechtswege van toepassing is geworden op vergunningplichtige bedrijven, behalve als de onderzoeksplicht van toepassing is. Voor onderzoeksplichtige bedrijven kan gelden dat er sprake is van overgangsrecht, wanneer er reeds voor 1 juli 2023 in de vergunning al bepalingen over energiebesparing in de vergunning waren opgenomen.

Wat betreft de naleving door bedrijven die onder de onderzoeksplicht vallen zijn voor de periode vanaf 2023 nog geen gegevens beschikbaar over de naleving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven. 2023 en 2024 stonden in het teken van het opvragen en controleren van onderzoeksrapporten bij de bedrijven die deze op dienden te stellen. Vanaf 2025 zullen deze bedrijven worden gecontroleerd op naleving van de energiebesparingsplicht in de praktijk.

Koppeling met beleid

De Provincie Zeeland stuurt vanuit het Programma Energie en Klimaat de acties voor de energietransitie en om vermindering van CO₂-uitstoot te realiseren met diverse stimulerende en voorlichtende instrumenten, zoals de Taskforce Zeeuwse netoplossingen en het expertplatform energiebesparing. De inzet van het Vergunningen, Toezicht en Handhaving-instrumentarium (VTH-instrumentarium) wordt in het beleidskader mede essentieel geacht om energiebesparing te realiseren²⁹. In het [Milieuprogramma 2023-2027](#) van de Provincie Zeeland is het beleid verder uitgewerkt wat betreft toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht.

De volgende acties staan beschreven in het Milieuprogramma 2023-2027:

1. In alle vergunningen zijn de energiebesparende maatregelen en CO₂-reducerende maatregelen geactualiseerd.
2. Vanaf 2023 worden controles uitgevoerd op maatregelen voor energiebesparing of plannen daartoe.

Het milieuprogramma beschrijft dat het target zal worden gemonitord door te rapporteren over:

- Aantal bedrijven/instellingen dat voldoet aan de eisen van de informatie- en onderzoeksplicht energiebesparing en de (EML) maatregelen heeft toegepast (In 2026 voldoen alle bedrijven/instellingen).

Verantwoording aan Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben een kader gesteld over monitoring van de resultaten met betrekking tot toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. In het milieuprogramma 2023 – 2027 is afgesproken dat er jaarlijks gerapporteerd wordt aan PS over de gestelde doelen in dat kader. In maart 2024 is er voor de eerste keer een [monitoringsrapportage](#) opgesteld (verantwoording over 2023). In mei 2025 is er gerapporteerd over 2024.

Er wordt conform het door PS gestelde kader (zie paragraaf 6.1) gerapporteerd op de volgende indicator:

- Aantal bedrijven/instellingen dat voldoet aan de eisen van de informatie- en onderzoeksplicht energiebesparing en de (EML) maatregelen heeft toegepast (in 2026 voldoen alle bedrijven/instellingen).

Verder wordt er in de rapportage gesteld dat de Provincie op koers ligt om het doel te bereiken in 2026 dat alle bedrijven waar de Provincie het bevoegd gezag is voldoen aan de energiebesparingsplicht, maar er wordt geen data gepresenteerd die dat oordeel bevestigt. Dit

²⁹ Bron: Milieuprogramma Provincie Zeeland 2023 – 2027, pagina 39.

onderzoek bevestigt dat dergelijke data nog niet beschikbaar is. Het is onbekend wat de energiebesparingsplicht en de handhaving daarvan oplevert in termen van energiebesparing en CO₂-reductie. Deze constatering is zowel van toepassing op de bedrijven waar de Provincie het bevoegd gezag is, als ook op de bedrijven/instellingen waar de gemeente dat is.

8.2 ZEEUWSE GEMEENTEN

De belangrijkste resultaten van dit onderzoek voor de Zeeuwse gemeenten zijn als volgt:

Aansturen omgevingsdienst

Alle Zeeuwse gemeenten hebben de taak voor toezicht en handhaving op het gebied van energiebesparing per 1 juli 2023 allemaal overgedragen aan de RUD Zeeland. Voor 1 juli 2023 waren er in Zeeland ook een aantal gemeenten die het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht zelf uitvoerden. Andere gemeenten hebben alle inrichtingsgebonden taken waaronder het toezicht op energiebesparing aan de RUD overgedragen in 2014 bij de oprichting van RUD Zeeland.

Gemeenten fungeren als opdrachtgever en de RUD Zeeland als opdrachtnemer en uitvoerder. De mate waarop gemeenten ambtelijk sturen op de opdracht varieert. Sommige gemeenten, zoals Borsele, geven de RUD Zeeland volledige vrijheid bij de uitvoering en nemen zelf geen inhoudelijke rol. Andere gemeenten, waaronder Reimerswaal en Middelburg, streven naar nauwe samenwerking met de RUD Zeeland en actieve sturing op de uitvoering.

Financiën

De RUD Zeeland financiert het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht voor gemeenten volledig met Rijksmiddelen (VUE en SPUK-THE). Van 2022 tot en met 2026 heeft de RUD Zeeland in totaal € 1.331.467 aan Rijksmiddelen toegekend gekregen.

De rekenkamer constateert dat er zowel aan de kant van de gemeenten als bij de RUD verschillende beelden bestaan over het al dan niet verlenen van een opdracht voor energiebesparingstoezicht met daaraan gekoppeld een financiële bijdrage.

Tegelijkertijd blijkt dat er bij andere gemeenten wel behoefte is aan extra gemeentelijke financiering om het toezicht te versterken. Eerdere pogingen om dit via een gemeenschappelijke opdracht aan de RUD Zeeland te regelen zijn niet gelukt. Daarom wordt vanaf 2026 extra gemeentelijke financiering voor energietoezicht opgenomen in het plan van aanpak Robuuste RUD.

Zicht op aantal bedrijven en instellingen

De RUD Zeeland en gemeenten hebben geen volledig zicht op het aantal bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen en waarvan de Zeeuwse gemeenten het bevoegd gezag zijn. De RUD Zeeland schat in dat het aantal circa 3.400 bedrijven en instellingen bedraagt, maar exacte cijfers ontbreken aangezien omgevingsdiensten geen toegang hebben tot data over energieverbruik.

Omvang toezicht

Toezicht en handhaving bij bedrijven of instellingen vindt meestal plaats aan de hand van specifieke energiecontroles of algemene controles aan de hand van de erkende maatregelenlijst. Van 2019 tot en met 2023 is een intensivering in het aantal controles zichtbaar van 37 in 2020 tot 164 in 2023. In

2019 was handhaving en toezicht op de energiebesparingsplicht nog geen taak van de RUD Zeeland. Ook het aantal ingezette uren is in deze periode gestegen van 457 uur in 2020 tot 1581 uur in 2023. Het aantal geconstateerde overtredingen stijgt ook over de jaren heen van 118 in 2020 tot 592 in 2023. Ondanks een toename in het aantal uitgevoerde controles, zijn de middelen en capaciteit die de RUD Zeeland tot zijn beschikking heeft ontoereikend om alle bedrijven en instellingen tijdig op de verplichtingen te controleren. Voor de Zeeuwse gemeenten is de controlefrequentie eens in de twintig jaar, terwijl het ministerie vanuit het klimaatakkoord een controlefrequentie van eens in de vier jaar nastreeft.

Effectiviteit en doelmatigheid toezicht

De informatie over de naleving van de verplichtingen op energiebesparing bij de bedrijven/instellingen waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn, was niet bij de gemeenten bekend. Ook blijkt het lastig om per maatregel te kunnen vaststellen hoeveel energie er werkelijk wordt bespaard door de energiebesparingsplicht en welke bijdrage daarmee wordt geleverd aan beleidsdoelstellingen. De voornaamste oorzaak ligt in de beperkte verantwoordingsinformatie die gemeenten ontvangen van de RUD Zeeland. Er is behoefte aan meer informatie over de gecontroleerde bedrijven en instellingen, de status van de uitgevoerde controles en hoeveel CO₂-uitstoot er gereduceerd wordt om meer inzicht te krijgen, gericht te kunnen voorlichten en vragen te beantwoorden van bedrijven/instellingen.

De prioritering voor controles door RUD Zeeland hangt af van verschillende factoren. Er wordt een risicomodel van RVO gebruikt, waarbij elke melding een risicohantering krijgt. De score van RVO wordt afgewogen tegen specifiek bij de RUD Zeeland aanwezige kennis en keuzes van toezichthouders. Aangegeven wordt dat door de informatieplicht mogelijk overtredingen gemist worden: wanneer bedrijven zich niet aan de informatieplicht houden, blijven zij buiten beeld van RVO. Werkervaring en kennisniveau van toezichthouders speelt ook een rol. Niet alle toezichthouders hebben het profiel om energie-intensieve bedrijven te kunnen controleren, waardoor er ook andere branches worden geselecteerd voor controle.

De meeste Zeeuwse gemeenten zijn niet bekend met de prioritering die de RUD Zeeland aanbrengt. Een aantal van deze gemeenten, waaronder Middelburg en Veere, zouden graag willen dat de prioritering meer risicogestuurd is en willen hier ook over meedenken.

Een andere factor die uit het onderzoek naar voren kwam en die betrekking heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht is netcongestie. De huidige netcongestieproblematiek raakt de energiebesparingsplicht. Enerzijds kan de energiebesparingsplicht bijdragen aan het beheersen van netcongestie. Anderzijds kan netcongestie bedrijven/instellingen beperken in het nemen van energiebesparende maatregelen.

Koppeling met beleid

Het beleid is zeer versnipperd. Het is daardoor lastig om een duidelijk en eenduidig beeld te vormen over de situatie van de Zeeuwse gemeenten. De meeste Zeeuwse gemeenten hebben geen koppeling gelegd tussen beleid op het gebied van energie en klimaat en de energiebesparingsplicht. Als reden is in de interviews naar voren gekomen dat er voor gemeenten geen inhoudelijke rol gezien wordt bij de energiebesparingsplicht (taak van de RUD Zeeland) of omdat de huidige context met betrekking tot netcongestie en wisselend rijksbeleid een uitdaging vormen voor de realisatie van beleid op energiebesparing. De gemeenten die in hun beleid wel aandacht hebben voor de energiebesparingsplicht, waaronder Tholen, Schouwen-Duiveland, Veere en Vlissingen, hebben de energiebesparingsplicht opgenomen in beleid op het gebied van energie en duurzaamheid.

Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraden

De meeste gemeenten leggen verantwoording af aan de gemeenteraden over de taken die de RUD Zeeland uitvoert op basis van jaarverslagen, jaarrekeningen en voortgangsrapportages. Dit betreft

voornamelijk output en gaat in mindere mate over de bredere resultaten van de energiebesparingsplicht.

9 VERGELIJKING MET HET LANDELIJKE BEELD

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende deelvraag van het onderzoek:

- *Hoe verhoudt het Zeeuws beeld verkregen uit het beantwoorden van de voorgaande onderzoeksvragen tot het landelijke beeld over de uitvoering van de energiebesparingsplicht uit onderzoek door de Algemene Rekenkamer en de Vereniging van Rekenkamers?*

In dit hoofdstuk wordt de Zeeuwse situatie, zoals in dit rapport geschetst, vergeleken met het landelijk beeld over toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing uit het DoeMee onderzoek van 2024. Hierbij is het belangrijk om te benoemen dat in het DoeMee onderzoek andere onderzoeksvragen zijn gesteld dan de onderzoeksvragen, zoals in dit rapport genoemd. Daardoor kunnen de resultaten niet een op een met elkaar vergeleken worden.

9.1 PROVINCIE ZEELAND

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn als volgt:

- De Provincie Zeeland en de RUD Zeeland hebben beperkt zicht op het aantal bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit is vergelijkbaar met het landelijk beeld.
- Het beschikbare budget van de regelingen en het aantal uitgevoerde controles is de afgelopen jaren toegenomen, maar de huidige middelen zijn ontoereikend om alle bedrijven en instellingen tijdig op de verplichtingen te controleren blijkt uit het landelijk onderzoek. Dit geldt niet voor bedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn. Er is de afgelopen jaren vanaf 2022 een intensivering zichtbaar in het aantal uitgevoerde controles. Uit het landelijk onderzoek kwam naar voren dat 80% van de omgevingsdiensten naar schatting minder dan tien jaar nodig heeft om alle bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparingsplicht en informatieplicht. De Provincie Zeeland valt ook binnen deze range.
- De Provincie Zeeland heeft nog geen zicht op de naleving van de verplichtingen door bedrijven en instellingen en de hoeveelheid energie die daadwerkelijk bespaard wordt door de energiebesparingsplicht en welke bijdrage daarmee wordt geleverd aan beleidsdoelen. Deze conclusie is in lijn met bevindingen uit het landelijke DoeMee onderzoek. Het landelijke beeld is dat omgevingsdiensten geen of slechts indicatief informatie kunnen aanleveren over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing en voornamelijk informatie aanleveren aan provincies over het aantal uitgevoerde controles en het aantal besteedde uren.

9.2 ZEEUWSE GEMEENTEN

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn als volgt:

- De RUD Zeeland en gemeenten hebben geen volledig zicht op het totaal aantal bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, maar bezitten geen

bedrijfsspecifieke informatie daarover. Dit is vergelijkbaar met het landelijk beeld. Niet alle bedrijven en instellingen zijn in beeld, omdat de energiegegevens (nog) niet beschikbaar zijn.

- De opdrachtverlening en sturing op de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de omgevingsdienst staat ter discussie in Zeeland. Gemeenten zijn verplicht het mandaat voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht aan hun omgevingsdienst te geven. Uit het landelijke onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten dit mandaat ook gegeven hebben aan de omgevingsdiensten. Bij Wet is de taak voor toezicht en handhaving op het gebied van energiebesparing overgedragen aan de RUD Zeeland, echter daarvoor zijn geen middelen ingebracht door de gemeenten om deze taak structureel vorm te geven en er is behoefte aan betere samenwerking en meer sturing op de uitvoering. Naar verwachting wordt deze situatie verbeterd met de komst van het Plan van Aanpak Robuuste RUD in 2023.
- Met uitzondering van drie Zeeuwse gemeenten krijgt de RUD Zeeland geen middelen van gemeenten om het toezicht en de handhaving uit te voeren. Het toezicht en de handhaving worden in Zeeland dus met name uitgevoerd met de middelen uit de SPUK-regelingen. Uit het landelijke onderzoek blijkt dat in andere regio's wel extra middelen vanuit gemeenten gaan naar omgevingsdiensten om energietoezicht uit te voeren. Landelijk gezien is bij 77% van de gemeenten de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht in de begrotingen opgenomen.
- Het beschikbare budget van de regelingen en het aantal uitgevoerde controles is de afgelopen jaren toegenomen, maar de huidige middelen zijn ontoereikend om alle bedrijven en instellingen tijdig op de verplichtingen te controleren blijkt uit het landelijk onderzoek. Dit geldt ook voor de situatie in Zeeland. Er is de afgelopen jaren een intensivering zichtbaar in het aantal uitgevoerde controles, maar de RUD Zeeland hanteert een controlefrequentie voor de Zeeuwse gemeenten van eens per twintig jaar. De RUD Zeeland heeft dus meer dan tien jaar nodig te hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren. In vergelijking met andere omgevingsdiensten ligt deze controlefrequentie beduidend lager. Uit het landelijk onderzoek kwam naar voren dat 80% van de omgevingsdiensten naar schatting minder dan tien jaar nodig heeft om alle bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparingsplicht en informatieplicht.
- Controles bij bedrijven en instellingen vinden net als in andere delen van het land meestal plaats aan de hand van specifieke energiecontroles aan de hand van de erkende maatregelenlijst. De RUD Zeeland bepaalt elk jaar hoeveel bedrijven/instellingen gecontroleerd worden, op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages en een eigen risicoanalyse die specifiek is gericht op de energiebesparingsplicht. Uit het landelijke DoeMee onderzoek kwam hetzelfde beeld.
- De Zeeuwse gemeenten hebben beperkt zicht op de naleving van de verplichtingen door bedrijven en instellingen en de hoeveelheid energie die daadwerkelijk bespaard wordt door de energiebesparingsplicht en welke bijdrage daarmee wordt geleverd aan beleidsdoelen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat dit onder andere wordt veroorzaakt door de beperkte verantwoordingsinformatie die gemeenten en de provincie ontvangen van de RUD Zeeland. Deze conclusie is in lijn met bevindingen uit het landelijke DoeMee onderzoek. Het landelijke beeld is dat omgevingsdiensten geen of slechts indicatief informatie kunnen aanleveren over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing en voornamelijk informatie aanleveren aan gemeenten en provincies over het aantal uitgevoerde controles en het aantal besteedde uren.
- In Zeeland leggen de meeste gemeenten verantwoording af aan de gemeenteraden over de taken die de RUD Zeeland uitvoert voor energietoezicht. Dit betreft voornamelijk output en

gaat in mindere mate over de bredere resultaten van de energiebesparingsplicht. Hetzelfde beeld kwam uit het landelijke onderzoek naar voren.

10 STURINGSMOGELIJKHEDEN

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende deelvraag van het onderzoek:

- *Zijn er sturingsmogelijkheden aanwezig om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving op de energiebesparingsplicht te verbeteren en zo ja welke zijn dat dan?*

10.1 PROVINCIE ZEELAND

De Provincie Zeeland heeft als doel in het milieuprogramma 2023 - 2027 opgenomen dat in 2026 alle bedrijven/instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht, waarvoor de Provincie het bevoegd gezag is. Uit de analyse in dit onderzoek blijkt dat Gedeputeerde Staten en de omgevingsdiensten RUD Zeeland en DCMR vanaf 2022 het toezicht op de energiebesparingsplicht in opdracht van Gedeputeerde Staten hoofdzakelijk uitvoerden, zoals dat door Provinciale Staten werd beoogd in het beleidskader. Er zijn een paar reflecties mogelijk volgend uit dit onderzoek over de mate of het doel wordt gerealiseerd en sturingsmogelijkheden daarbij.

Stem het doel voor de energiebesparingsplicht af op de tijd die omgevingsdiensten werkelijk nodig hebben om bedrijven/instellingen goed te controleren op naleving

Ten eerste roepen de resultaten de vraag op of het mogelijk is in de tijd om in 2026 vast te kunnen stellen dat alle bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor een aantal zeer grote bedrijven in Zeeland die onder de onderzoeksplicht vallen. De energiebesparingsplicht geldt voor deze groep bedrijven vanaf 2023. In 2023 en 2024 werd gecontroleerd op de naleving van de onderzoeksplicht en de kwaliteit van de door de bedrijven of instellingen ingediende plannen om energie te besparen. Vanaf 2025 zijn omgevingsdiensten gestart met de fysieke controles bij deze bedrijven. Naarmate de grootte en complexiteit van een bedrijf toenemen, zal het langer duren voor de omgevingsdiensten om alle relevante bedrijfsonderdelen te controleren om vast te stellen of er wordt voldaan aan de energiebesparingsplicht. Ook het algemene functioneren van milieuzorgsystemen bij bedrijven is van belang.

Zorg dat de monitoring over prestaties verbeterd

Gedeputeerde Staten brengen Provinciale Staten in positie om hun controlerende rol uit te voeren door vanaf 2024 jaarlijks een monitoringsrapportage aan te bieden. Deze rapportage wordt geagendeerd in de Commissie Ruimte. Uit het onderzoek blijkt echter wel dat de monitoringsinformatie over de energiebesparingsplicht nog beperkt is om te kunnen bepalen hoeveel energie er wordt bespaard en/of CO₂ emissie daarmee wordt vermeden en hoe doeltreffend het beleid daarmee is.

10.2 ZEEUWSE GEMEENTEN

Om de uitvoering van de energiebesparingsplicht binnen de Provincie Zeeland te optimaliseren, zijn er diverse sturingsmogelijkheden, die uiteen worden gezet in de navolgende paragrafen. Deze samenhangende maatregelen, gecombineerd met een robuust sturingskader, zijn essentieel om niet alleen de naleving van de energiebesparingsplicht te versterken, maar ook om bredere duurzaamheidsdoelstellingen te behalen en een efficiënt toezicht- en handhavingssysteem te realiseren.

Koppel de energiebesparingsplicht aan breder duurzaamheidsbeleid

Een belangrijk aandachtspunt is het koppelen van toezicht en handhaving aan de bredere klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen. Het beleid is op dit moment zeer versnipperd. Het is daardoor lastig om een duidelijk en eenduidig beeld te vormen over de situatie van de Zeeuwse gemeenten. De meeste Zeeuwse gemeenten hebben geen koppeling gelegd tussen beleid op het gebied van energie en klimaat en de energiebesparingsplicht. De gemeenten noemen een aantal redenen voor het ontbreken van dergelijk beleid. Een vaak genoemde reden is dat de basistaak voor de energiebesparingsplicht is belegd bij de RUD Zeeland en de gemeente hier geen inhoudelijke rol bij heeft. Daarom is het wenselijk om een koppeling te maken tussen toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en de beleidsdoelstellingen op het gebied van klimaat en duurzaamheid. Een geïntegreerde aanpak versterkt namelijk de borging en effectiviteit van de energiebesparingsplicht en draagt bij aan een bredere verduurzamingsdoelstellingen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er zowel in de opdrachtverstrekking als de financiering vanuit gemeenten richting RUD Zeeland weinig eenduidigheid is. Terwijl op uitvoerend niveau beaamt wordt dat extra middelen voor het uitvoeren van de basistaak op het gebied van handhaving en toezicht op energiebesparingsplicht zeker gewenst is om te kunnen voldoen aan de afspraken die op hoger niveau gemaakt zijn in het Klimaatakkoord van Parijs en waaraan gemeenten in Zeeland zich gecommitteerd hebben via de Regionale Energie Strategie Zeeland (RES Zeeland).

In het Uitvoeringsplan - behorende bij de onlangs door alle gemeenteraden vastgestelde RES 2.0 (pag. 86) - staat dat er afspraken gemaakt moeten worden met de RUD Zeeland inzake "handhaving informatieplicht bedrijven met name de grootverbruikers als eerste handhaven", waarvoor Provincie, gemeenten en de RUD Zeeland als verantwoordelijk cq. medeverantwoordelijk worden aangemerkt. Daarnaast is afgesproken dat het Expertplatform van Impuls Zeeland i.s.m. gemeenten aan de lat staat om in gesprek met de grootste energieverbruikers (niet SDR-bedrijven) hen aan te sporen werk te maken van energiebesparing, met als streven 5% per jaar te besparen. In het verlengde hiervan draagt de RUD Zeeland zelf aan om bedrijven actief te informeren over energiemaatregelen en controles aan te kondigen.

Hoewel de meeste Zeeuwse gemeenten wel degelijk beleid hebben op het gebied van duurzaamheid, klimaat en/of energie, bestaat er meestal geen directe koppeling tussen dit beleid en de inzet op de energiebesparingsplichten daarvoor specifiek toegekende bestemde financiële middelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten zich binnen de RES meer richten op het stimuleren van verduurzaming waaronder energiebesparing en minder op het controleren of wettelijke verplichtingen worden nagekomen. Een vaak genoemde reden hiervoor is dat de basistaak voor de energiebesparingsplicht is belegd bij de RUD Zeeland en de meeste gemeenten hier voor zichzelf geen inhoudelijke rol zien. Vanuit RES Zeeland wordt aangegeven dat door de lage controlefrequentie door de RUD (veroorzaakt door gebrek aan middelen bij de RUD) er een aanzienlijk besparingspotentieel blijft liggen.

De Zeeuwse gemeenteraden hebben nauwelijks tot geen zicht op de uitvoering en effecten van het handhaven op de energiebesparingsplicht door de RUD. Ook hebben raden weinig tot geen zicht op

de daadwerkelijke gerealiseerde energiebesparing binnen hun gemeente, terwijl hier vanuit de RES een duidelijke doelstelling aan gehangen is.

Formuleer duidelijke doelstellingen voor opdrachtgever- en opdrachtnemerschap

Het is van belang dat de Zeeuwse gemeenten duidelijke doelstellingen formuleren voor het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap met de RUD Zeeland. Op deze manier kunnen de gemeenten effectiever en uniform richting de RUD Zeeland acteren. Uit interviews met de Zeeuwse gemeenten blijkt dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over het opdrachtgeverschap. De ambtelijke ondersteuning van een aantal Zeeuwse gemeenten heeft tijdens de interviews aangegeven dat meer sturing op de uitvoering van toezicht en handhaving door de RUD Zeeland wenselijk is. Tegelijkertijd zien sommige gemeenten voor zichzelf geen inhoudelijke rol en geven zij de RUD Zeeland de ruimte om invulling te geven aan de uitvoering op basis van eigen inzicht. De uiteenlopende perspectieven onderstrepen het belang van een genuanceerde, constructieve aanpak waarin duidelijke doelstellingen en rol- en taakverdeling centraal staan om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap gericht in te delen.

Blijf inzetten op de onderlinge samenwerking en communicatie

Om de uitvoering van de energiebesparingsplicht in Zeeland te verbeteren, is het belangrijk dat gemeenten en de RUD Zeeland blijven werken aan de onderlinge samenwerking en communicatie. Het Plan van Aanpak Robuuste RUD biedt een solide basis voor de structurele financiering van toezicht en handhaving en voor het verder ontwikkelen van de samenwerking. Om deze positieve ontwikkeling vast te houden, is het gewenst dat de gemeenten en de RUD Zeeland vinger aan de pols houden door middel van concrete afspraken en een gezamenlijke aanpak.

Verhoog risico gestuurd de controlefrequentie bij relevante bedrijven

Voor de Zeeuwse gemeenten is de controlefrequentie eens in de twintig jaar, terwijl het ministerie vanuit het klimaatakkoord een controlefrequentie van eens in de vier jaar nastreeft. De huidige controlefrequentie is onvoldoende om het gewenste effect te behalen. Om de controlefrequentie te verhogen, is het wenselijk om het budget en de capaciteit van de RUD Zeeland te verhogen. Door extra middelen beschikbaar te stellen via het Plan van Aanpak Robuuste RUD, kan de frequentie worden teruggebracht naar eens in de tien jaar of minder. Bovendien wordt een risico gestuurde aanpak aanbevolen, waarbij prioriteit wordt gegeven aan bedrijven/instellingen met het grootste energiebesparingspotentieel. Dit zorgt voor een efficiëntere en proportionele inzet van middelen en maximale impact.

Verbeter de informatievoorziening over toezicht en handhaving

Daarnaast is het essentieel dat gemeenten met de RUD Zeeland in gesprek gaan over het leveren van uitgebreidere kwalitatieve en resultaat-gedreven informatie. In de interviews met de ambtelijke ondersteuning van een aantal Zeeuwse gemeenten wordt namelijk aangegeven door vrijwel alle gemeenten dat het onbekend is wat de naleving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht is bij de bedrijven of instellingen waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn. De uitgebreidere informatie kan bij voorkeur betrekking hebben op de uitgevoerde controles, het geïdentificeerde energiebesparingspotentieel en de daadwerkelijk gerealiseerde energiebesparingen. Hiermee kunnen toezicht en handhaving beter op elkaar worden afgestemd, kan de energiebesparingsplicht verankeren in plannen en kunnen gemeenteraden beter geïnformeerd worden over de bredere

resultaten van de energiebesparingsplicht en daarmee bereiken van de doelstellingen op het gebied van energie en klimaat.

BIJLAGE 1 BETROKKEN ORGANISATIES

In de onderstaande tabel wordt de lijst met organisaties die hebben deelgenomen aan het onderzoek weergegeven.

Organisatie
Gemeente Borsele
Gemeente Goes
Gemeente Kapelle
Gemeente Middelburg
Gemeente Noord-Beveland
Gemeente Reimerswaal
Gemeente Schouwen-Duiveland
Gemeente Tholen
Gemeente Veere
Gemeente Vlissingen
Provincie Zeeland
RUD Zeeland
DCMR
Impuls Zeeland