

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Energiemarkt

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 23 april 2026
Betreft Voortgang energiebesparing

Ons kenmerk

KGK_DGKE_EM / 105997986

Geachte Voorzitter,

Bijlage(n)

4

De huidige situatie in het Midden-Oosten leidt tot verstoring op de energiemarkten en raakt onze huishoudens, bedrijven en instellingen. Deze situatie maar ook bredere geopolitieke onzekerheid over de leveringen van energie onderstreept het belang van energiebesparing. Energiebesparing is een essentieel onderdeel van de strategie om minder afhankelijk te worden van derde landen en om weerbaarder te zijn tegen prijsschokken. Energiebesparing is daarnaast ook essentieel voor het omgaan met en verminderen van netcongestie en helpt bij het versterken van de concurrentiekracht.¹ Energie die we niet gebruiken, hoeven we niet te produceren, te importeren, te vervoeren of te betalen. Zoals toegezegd in het debat met uw Kamer op 25 maart 2026 doet het kabinet een brede verkenning naar mogelijke maatregelen om de huidige ontstane situatie in het Midden-Oosten het hoofd te bieden. Hierover zal het kabinet de Kamer voor het meireces informeren.

De energiebesparingsplicht en toezicht en handhaving daarop is een belangrijk instrument om energiebesparing te realiseren. Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de stand van zaken rondom de versterking van de energiebesparingsplicht en ondersteuning bij de naleving ervan. Daarnaast wordt de status van naleving en de financiering van toezicht en handhaving behandeld. Hiermee wordt de toezegging aan Lid Rooderkerk en lid Kröger om in kaart te brengen wat de financiële bijdragen van de medeoverheden zijn afgedaan.² Ten derde wordt in deze brief ingegaan op hoe het toezicht wordt versterkt conform de motie van het lid Van Oosterhout.³ Ten vierde wordt in deze brief ingegaan op de toezegging aan het Eerste Kamerlid Visseren-Hamakers om meer inzicht te geven in de financiële balans tussen investeringen in energiebesparing en andere klimaatmaatregelen.⁴ Ook wordt ingegaan op de conclusies uit de energiebesparingsmonitor van TNO.

¹ Gaining an edge, EIA (2025)

² TZ202412-146

³ Kamerstukken II, 2025/26, 29 023, nr.613.

⁴ T04024

Tevens stuur ik naar aanleiding van een toezegging aan het lid Teunissen⁵ tijdens het plenaire debat over de Economische gevolgen van de oorlog in het Midden-Oosten voor Nederland, opnieuw het onderzoek naar de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij de subsidies, zie bijlage 1. Uit dit onderzoek volgt dat deze voorwaarde niet uitvoerbaar is.

Separaat is uw Kamer ingelicht over de voortgang van de implementatie van de Energie-efficiëntie richtlijn.⁶ De vragen die zijn gesteld met betrekking tot het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn worden op korte termijn verstuurd naar uw Kamer.

1. Versterken van en ondersteunen bij de energiebesparingsplicht

Onder de energiebesparingsplicht moeten alle locaties van bedrijven en instellingen met een jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalenten) de energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uitvoeren. Hierover dienen deze locaties te rapporteren door middel van de informatieplichtrapportage⁷ en de onderzoeksrapportage⁸. De energiebesparingsplicht is nodig, omdat de hier aan de orde zijnde maatregelen vaak niet worden getroffen terwijl het wel bedrijfseconomisch en maatschappelijk kosteneffectieve investeringen zijn. Uit gesprekken met bedrijven, instellingen en brancheverenigingen blijkt dat dit met name komt doordat de natuurlijke focus van een bedrijf of instelling ligt op investeringen die vallen binnen het primaire proces en doordat bedrijfstechnisch de baten en lasten van deze investeringen, met name in grote bedrijven, decentraal worden afgewogen. Daardoor heeft het deel van de organisatie waar de uitgaven voor de energierekening worden gedaan profijt van lagere energiekosten, terwijl het organisatieonderdeel dat de noodzakelijk investeringen doet voor de energiebesparende maatregelen te maken krijgt met hogere uitgaven.

Eens in de vier jaar wordt de energiebesparingsplicht geactualiseerd. Voor de actualisatieronde van 2027 wordt gewerkt aan een aantal wijzigingen gericht op het verbeteren van de energiebesparingsplicht, het verminderen van de regeldruk en ondersteunen van bedrijven en instellingen. De Kamer is hierover eerder geïnformeerd.⁹ Gelet op de huidige geopolitieke situatie in het Midden-Oosten, het belang van energie onafhankelijkheid en het zuinig omgaan met energie, vindt het kabinet het belangrijk dat Nederland en meer specifiek bedrijven en instellingen weerbaarder worden. De energiebesparingsplicht zet hen hiertoe aan. Energiebesparing biedt, zoals het IEA aangeeft, ook een concurrentievoordeel.¹⁰ In

⁵ Kamerstukken II, 2025/26, 23 432, nr. 682

⁶ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europese Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231).

⁷ Locaties met een jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) rapporteren over hun gebouw- en procesmaatregelen d.m.v. de informatieplichtrapportage.

⁸ Locaties met een jaarlijks energiegebruik vanaf 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas(equivalent) voeren onderzoek uit naar alle kosteneffectieve procesmaatregelen en rapporteren d.m.v. de onderzoeksrapportage. De gebouwenmaatregelen van deze locaties vallen onder de informatieplicht.

⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 30 196, nr. 857

¹⁰ Gaining an edge, IEA (2025)

dit licht werkt het kabinet de voorgenomen actualisatie momenteel uit, waarbij – in het licht van de huidige geopolitieke situatie - in het bijzonder de effecten voor het energiebesparingspotentieel zullen worden gewogen. Op korte termijn zal de internetconsultatie worden gestart. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd.

Om bedrijven te ondersteunen bij het nemen van energiebesparende maatregelen wordt gewerkt aan het energiebesparingsfonds. Bij dit fonds kunnen bedrijven en instellingen leningen krijgen voor het toepassen van energiebesparende maatregelen. Naar verwachting is het fonds eind 2026 operationeel.

Ook grote bedrijven worden ondersteund. In navolging van de motie-Flach¹¹ is eind vorig jaar het project Versnelling van Industriële besparing van Energie – 2030 (VIBE 2030) van start gegaan. Doel van het project is een groot aantal energie-intensieve bedrijven te ondersteunen bij het uitvoeren van energiebesparende maatregelen. De aanpak gaat uit van het identificeren van veel voorkomende technische processen; daarvoor worden gevalideerde standaardoplossingen uitgewerkt en wordt de kennis hierover breed aangeboden. Er zullen hiervoor een aantal toolkits worden ontwikkeld. Gestart is met de branche van de rubber- en kunststofindustrie en de branche voor margarine, vetten en oliën. Het doel is een versnelling van de implementatie van deze oplossingen bij de bedrijven te bereiken. Het project wordt uitgevoerd door de brancheorganisaties FME en Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) en de omgevingsdienst DCMR Milieudienst Rijnmond en wordt ondersteund door RVO.

2. Financiering toezicht en naleving energiebesparingsplicht

Het bevoegd gezag voor de handhaving van de energiebesparingsplicht ligt voor veel locaties van bedrijven en instellingen bij de gemeenten. Voor sommige complexe bedrijven en instellingen is de provincie aangewezen als bevoegd gezag. De decentrale overheden zijn verplicht om het toezicht, conform het basistakenpakket bij de omgevingsdiensten te beleggen. Daarnaast is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) verantwoordelijk voor de mijnbouwlocaties waarbij het toezicht wordt uitgevoerd door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Voor de aangewezen defensieadressen is Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het bevoegd gezag¹².

In het commissiedebat Energiebesparing van 18 december 2024 is toegezegd om inzicht te geven in de beschikbare middelen van decentrale overheden en het kabinet voor het toezicht, de capaciteit van toezicht en de naleving van de energiebesparingsplicht. Om hier inzicht in te verkrijgen is een onderzoek uitgevoerd door het Informatiepunt Leefomgeving, onderdeel van Rijkswaterstaat, onder de 28 omgevingsdiensten in Nederland voor het jaar 2025. Het rapport '*Middelen voor energietoezicht bij omgevingsdiensten*' is meegezonden met deze kamerbrief.

¹¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XXIII, nr. 18 en 49

¹² De aangewezen locaties zijn opgenomen in Bijlage XIV van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Beschikbare financiële middelen voor toezicht en handhaving

In het onderzoek zijn de financiële bijdrages van 302 gemeenten en 9 provincies in kaart gebracht en de bijdrage die omgevingsdiensten hebben ontvangen vanuit de SpUk THE. Daaruit blijkt dat gemeenten in 2025 in totaal € 13,7 miljoen beschikbaar hebben gesteld voor toezicht. De provincies hebben in 2025 in totaal € 3,2 miljoen besteed aan toezicht en handhaving. Deze bedragen liggen waarschijnlijk hoger omdat niet alle gemeenten en provincies hebben meegedaan aan het onderzoek. In de periode 2022-2026 is vanuit het Rijk in totaal € 56 miljoen via de SpUk THE beschikbaar gesteld. In 2025 is vanuit de SpUk THE € 8,8 miljoen aan omgevingsdiensten uitgekeerd. Deze middelen zijn additioneel op de middelen die gemeenten en provincies beschikbaar stellen toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Gemiddeld zijn omgevingsdiensten voor 48% afhankelijk van de financiering vanuit de gemeenten, voor 9% vanuit de provincies en voor 43% van de SpUk THE. Uit het onderzoek blijkt dat de financiële bijdragen ver uiteenlopen, zo is een drietal omgevingsdiensten voor meer dan 80% van hun financiering voor toezicht op de energiebesparingsplicht afhankelijk van de bijdrage van de rijksoverheid via de SpUk THE. Ook de beschikbare middelen vanuit gemeenten en provincies lopen sterk uiteen. Sommige omgevingsdiensten ontvangen geen of relatief beperkt financiering van de gemeente of provincie. De grote verschillen kunnen worden verklaard door onder andere de spreiding van het aantal bedrijven en instellingen en prioriteiten van het decentrale bestuur. Echter in een aantal gevallen ontbreekt de motivering waarom een gemeente of provincie er geen of nauwelijks middelen beschikbaar stelt voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Gemeenten en provincies hebben namelijk beleidsvrijheid met betrekking tot de mate van toezicht en handhaving en daarmee de besteding van hun middelen hieraan. Het kabinet gaat in gesprek met de medeoverheden over de uitkomsten van het rapport.

Tussenstand naleving

In Nederland hebben ca. 100.000 adressen een energiegebruik dat boven de energiebesparingsplichtgrens uitkomt. De doelgroep van de energiebesparingsplicht is naar verwachting echter kleiner. Een energiebesparingsplichtige locatie, een bedrijf of instelling, kan meerdere adressen/huisnummers kan hebben, terwijl het aantal van ca. 100.000 gebaseerd is op CBS-cijfers voor het aantal adressen met een energiegebruik boven de energiebesparingsgrens. Naar verwachting bestaat het merendeel van de locaties uit één adres. Een glastuinbouwbedrijf of groter industrieel bedrijf kan ook bestaan uit bijvoorbeeld twee of drie adressen. Een grootindustriële complex dat wordt gezien als één locatie, kan uit veel meer adressen bestaan. Een volledige inschatting van het aantal locaties dat is bezocht door toezicht en handhaving met een energiebesparingsplicht is daardoor nu nog niet te maken. Omgevingsdiensten werken aan het verbeteren van hun inzicht in welke locaties van bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht vallen, waarbij zij worden geholpen doordat het sinds 2025 wettelijk is toegestaan om de energiegebruiksdata van de netbeheerders te ontvangen. Ook werken de omgevingsdiensten op basis van de

door hun ontvangen informatie risicogestuurd. Dit om de capaciteit en middelen voor toezicht en handhaving zo effectief mogelijk in te zetten.

In het onderzoek zijn de omgevingsdiensten ook gevraagd naar hun inzicht in de effectiviteit van de energiecontroles. Omgevingsdiensten geven aan dat tussen een eerste en tweede controlebezoek bij locaties in hun regio een significante groei van het nalevingspercentage te zien is.

De huidige ronde van de energiebesparingsplicht loopt van 2023-2027. In het rapport van IPLO is een tussenstand gegeven van het percentage van de doelgroep van de energiebesparingsplicht dat is bezocht sinds het begin van deze ronde tot aan oktober 2025. In die periode is minimaal 31% (30.681 locaties) van de doelgroep gecontroleerd En op basis daarvan is duidelijk dat in elk geval meer dan 16% (16.401 locaties) van de doelgroep volledig voldoet. Voor de overige locaties is het handhavingstraject nog niet volledig afgerond, dan wel moeten de gegevens nog worden verwerkt. Van deze groep is dus nog niet duidelijk welk aandeel voldoet.

Alleen bij een controle van een omgevingsdienst kan worden geconstateerd of een locatie volledig voldoet. Daarbij betekent het niet dat bedrijven en instellingen die nog niet zijn bezocht niet voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook moet worden vermeld dat omgevingsdiensten steeds meer risicogestuurd werken en zij niet alle bedrijven en instellingen in hun gebied in een ronde van de energiebesparingsplicht, met een looptijd van 4 jaar, bezoeken.

Toezicht op Defensie adressen (ILT) en Mijnbouwadressen (SodM)

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) zijn bevoegd voor uitvoering van toezicht op de energiebesparingsplicht bij specifiek aangewezen adressen. De ILT houdt toezicht op circa 180 defensielocaties, waarvan 37 onder de onderzoeksplicht en 25 deels onder de informatieplicht vallen¹³. De ILT heeft vanaf 2024 tot en met 2026 in totaal circa 2000 uur beschikbaar gesteld voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Hiervan is 1290 uur uitbesteed aan OmgevingsdienstNL. Overige uren zijn door de ILT zelf gemaakt en bekostigd uit eigen middelen. Het merendeel van de defensielocaties met een informatieplicht vallen onder het toezicht van de omgevingsdiensten. In 2025 zijn door de ILT 9 van de 37 onderzoeksplichtrapportages beoordeeld. 6 hiervan zijn fysiek bezocht. Er is gekozen om een steekproef te doen omdat veel defensielocaties vergelijkbaar met elkaar zijn. Defensie voert momenteel veel van de besparende maatregelen uit conform de aanpak van het Programma Verduurzaming Vastgoed Defensie waarover de Kamer eerder is geïnformeerd¹⁴.

Sinds 1 juli 2023 moeten ook mijnbouwadressen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Het SodM is aangewezen voor het toezicht bij de milieubelastende activiteit mijnbouw, waaronder de energiebesparingsplicht. In

¹³ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/overheidsinstaties-en-omgevingswet/toezicht-op-defensie-locaties>

¹⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/24, 36 124, nr. 43

gevallen waar de SodM niet voor toezicht is aangewezen, is dat de omgevingsdienst. Voor adressen waarbij er veel energie wordt verbruikt in processen, zoals activiteiten met pompinstallaties, is het SodM meestal wel toezichthouder.

SodM laat op dit moment een onderzoek uitvoeren naar de meest voorkomende energiebesparende maatregelen, het energiebesparingspotentieel binnen de mijnbouwsector en hoe de naleving van de energiebesparingsplicht is. SodM verwacht dat dit onderzoek in de zomer van 2026 zal worden afgerond. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kijkt SodM hoe zij risico-gestuurd toezicht kan houden op de energiebesparingsplicht. Dat laat onverlet dat SodM reeds op dit moment de naleving van de energiebesparingsplicht bevordert wanneer SodM bij inspecties van mijnbouwadressen een overtreding van de energiebesparingsplicht vaststelt.

3. Versterking toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht

De motie van 18 december jl. van het lid Van Oosterhout verzoekt de regering met concrete voorstellen te komen voor de verbetering van de handhaving, inclusief benodigde middelen (Kamerstuk 29023, nr. 613). De SpUk THE heeft sinds 2022 een stevige impuls gegeven aan de verbetering van toezicht en handhaving. Ook het delen van de energiegebruiksgegevens van netbeheerders met omgevingsdiensten sinds juli 2025 draagt hieraan bij. Op dit moment wordt met verschillende maatregelen gewerkt aan uitvoering van deze motie.

a. Meerjarig uitvoeringsplan van OmgevingsdienstNL

Om de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht te versterken heeft het kabinet in het voorjaar van 2024 aan OmgevingsdienstNL een subsidie verstrekt om een meerjarig uitvoeringsplan energiebesparing op te stellen in samenwerking onder meer de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het meerjarig uitvoeringsplan (MUP) is eind 2025 vastgesteld en is bijgevoegd. In het meerjarige uitvoeringsplan zijn zes relevante thema's geïdentificeerd die zorgen voor versterking van het toezicht, namelijk 1. uniforme werkwijzen, 2. kennisdeling, 3. data, 4. opleidingen, 5. wetgeving en samenwerking en 6. communicatie. Voor de realisatie van deze projecten en producten heeft het ministerie van EZK een subsidie verstrekt aan OmgevingsdienstNL ter hoogte van € 572.693. Deze subsidie loopt van 1 september 2025 tot 31 december 2027. Deze subsidie was al vooruitlopend op de vaststelling van het MUP toegekend, zodat toen al met deze maatregelen aan de slag kon worden gegaan. Vanuit gemeenten en provincies, is er ook een financiële inbreng, deze bedraagt tenminste 15% van het totale subsidiebedrag. Door de uitvoering van het meerjarig uitvoeringsplan wordt het kennisniveau van toezichthouders verbeterd en wordt gewerkt aan meer risico-gestuurd toezicht met als doel om beter en effectiever toezicht te houden op de energiebesparingsplicht.

b. Onderzoek norm voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht

Vanaf 2027 stelt het kabinet jaarlijks structureel € 14,3 miljoen beschikbaar voor het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Het kabinet wil het aantal specifieke uitkeringen zoveel mogelijk beperken en de middelen vanuit het Rijk zoveel mogelijk laten uitkeren via het gemeente- en provinciefonds. Om na het aflopen van de SpUk THE te borgen dat toezicht en handhaving wordt uitgevoerd en zodoende energiebesparende maatregelen worden getroffen en er sprake is van een gelijk speelveld voor bedrijven en instellingen is het kabinet voornemens om een norm voor toezicht en handhaving te onderzoeken. Uit het IPLO-rapport naar de beschikbare middelen voor toezicht en handhaving blijkt dat de financiële bijdrage sterk varieert tussen gemeenten en provincies. Zonder een norm bestaat het risico dat toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht landelijk uiteenloopt. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), OmgevingsdienstNL (ODNL), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van BZK onderschrijven het belang van het opstellen van een norm om de inzet op toezicht en handhaving te borgen. Bij het vaststellen van een mogelijke norm dient rekening te worden gehouden met hoeveel toezicht er nodig is om te zorgen voor een goede naleving van de energiebesparingsplicht, maar ook met de kosten en de vraag wanneer de kosten in verhouding staan tot het effect dat wordt bereikt. In het rapport van de Algemene Rekenkamer is ook geadviseerd om te bezien hoe toezicht zo effectief mogelijk kan plaats vinden.¹⁵

Op dit moment wordt onderzocht hoe deze norm kan worden vormgegeven en of deze juridisch kan worden geborgd, dit traject inclusief een juridische borging duurt naar verwachting 1,5 tot 2 jaar. Ik verwacht eind dit jaar hierover een update te kunnen geven. Wanneer de norm meer concreet vorm krijgt zal ook inzichtelijk zijn of en zo ja hoeveel aanvullende middelen nodig zijn, zoals de motie van het lid Van Oosterhout verzoekt.¹⁶

Om ervoor te zorgen dat omgevingsdiensten in de tussentijd over de financiële middelen kunnen blijven beschikken die zij nodig hebben vanuit het Rijk heeft het kabinet in afstemming met de VNG, IPO en ODNL, besloten om in 2027 en 2028 de structurele bijdrage voor toezicht en handhaving via de verlenging van de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving op de energiebesparingsplicht (SpUk THE) beschikbaar te stellen. In de tussentijd zal het Kabinet het gesprek met gemeentes, provincies en omgevingsdiensten over het opstellen van een norm voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht voortzetten en de bevindingen van het IPLO rapport daarbij betrekken.

4. Investerings in energiebesparing

Tijdens de plenaire vergadering van de commissie voor Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei (EZ/KGG) van 1 juli 2025 heeft het Lid Visseren – Hamakers (PvdD, EK) meer inzicht gevraagd in de financiële balans tussen

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2024). Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Zie: <https://www.rekenkamer.nl/documenten/2024/11/21/energiebesparingsplicht-2008-2023>

¹⁶ Kamerstukken II, 2025/26, 29 023, nr. 613

investeringen in energiebesparing en andere klimaatmaatregelen naar aanleiding van de behandeling van de begroting voor Klimaat en Groene Groei 2025.¹⁷

Allereerst is het belangrijk te benoemen dat het kabinet energiebesparing en CO₂-reductie niet als aparte opgaven ziet, maar juist als doelen die gezamenlijk bijdragen aan een weerbaar en duurzaam Nederland. Zo wordt in de klimaat- en energiecycclus gewerkt aan maatregelen die bijdragen aan de klimaat- én energiedoelen. Dit betekent dat maatregelen vaak zowel een besparingseffect als een CO₂-reductie effect hebben, bijvoorbeeld via de inzet op warmtepompen of warmtenetten, of elektrificatie van mobiliteit en industrie. Elektrificatie zorgt voor een sterke toename van energie efficiëntie: elektromotoren zijn veel efficiënter dan verbrandingsmotoren en warmtepompen zijn efficiënter dan CV ketels.. Voorbeelden van beleidsmaatregelen voor de klimaat- én energiedoelen zijn de investering in toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, fixteams voor kleine mkb-ers, de Investerings Subsidie Duurzame Energie (ISDE) en het onderzoeksbudget voor klimaat & energie, waarmee informatie wordt gewonnen die helpt de klimaat- en energievraagstukken op te lossen.

Hoewel de synergie tussen deze opgaves groot is, is er ook beleid dat van groot belang is voor de klimaattransitie, maar dat het energiegebruik van Nederland juist doet toenemen. Voorbeelden hiervan zijn het afvangen en opslaan van CO₂, of het produceren van waterstof. Het kabinet investeert deels hierin via specifiek instrumentarium, maar ook via instrumenten waarmee energiebesparing wordt gestimuleerd. Dit maakt het lastig om instrumenten toe te wijzen aan één van beide doelen, zoals is toegezegd. Een voorbeeld van hiervan is de DEI+, waaronder subsidie wordt verstrekt voor energie-efficiëntie, maar ook voor CO₂ afvang.

Met in achtneming dat niet elk instrument of aan energiebesparing of aan klimaat kan worden toebedeeld is de ontwerpbegroting van Klimaat en Groene Groei voor 2026 geanalyseerd voor de jaren 2025 tot en met 2030 en grofweg onderscheid gemaakt tussen de volgende drie categorieën:

- a. investeringen die (deels) bijdragen aan energiebesparing én aan de klimaatgave, zoals het subsidie instrument SDE++, investeringen in geothermie, of de realisatie van zon op zee.
- b. investeringen die hoofdzakelijk bijdragen aan de klimaatopgave, maar niet aan de energiebesparingsopgave, zoals investeringen in CCS, kernenergie of waterstof.
- c. investeringen die bijdragen aan andere beleidsdoelen, zoals onderzoek naar bodembeweging in het kader van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen, de stikstof aanpak voor piekbelasters in de Industrie, of algemeen organisatorische kosten.

Uit deze analyse is gebleken dat circa 52% van de bestedingen vallen onder categorie a en dus (deels) bijdragen aan energiebesparing (en aan de

¹⁷ T04024

klimaatopgave), 22% van de bestedingen vallen onder categorie b en dragen hoofdzakelijk bij aan de klimaatopgave. De overige 26% zijn bestedingen die bijdragen aan andere doelen.

Categorie	Bedrag	Percentage
a investeringen die (deels) bijdragen aan energiebesparing én aan de klimaatopgave	€ 26.196.803.000	52%
b investeringen die hoofdzakelijk bijdragen aan de klimaatopgave, maar niet aan de energiebesparingsopgave	€ 11.143.816.000	22%
c investeringen die bijdragen aan andere beleidsdoelen	€ 12.846.806.000	26%

Het is van belang om hierbij te vermelden dat op de begroting van andere departementen ook investeringen ten behoeve van de klimaat- en energietransitie zijn opgenomen. Het behalen van de klimaat- en energietransitie is namelijk een kabinetsbrede inspanning.

5. Uitkomsten energiebesparingsmonitor

TNO heeft in de jaarlijkse 'Monitor energiebesparing' naar de ontwikkeling van het energiegebruik in diverse sectoren gekeken. Het totaal finaal energieverbruik daalde van 1970 PJ in 2015 naar 1707 PJ in 2024; een daling van 263 PJ, ca. 14%. Een deel van deze daling heeft te maken met warmere winters. Met correctie voor de buitentemperatuur, waarbij rekening is gehouden met de geleidelijk hogere temperaturen door klimaatverandering, daalde het finaal energieverbruik van 1995 naar 1748 PJ, een daling van 247 PJ (12%). Daarvan betreft 119 PJ een daling van het energieverbruik in de sector gebouwde omgeving, 76 PJ in de sector industrie, 32 PJ in de sector mobiliteit inclusief luchtvaart en 19 PJ in de sector landbouw.

Uit de ontwikkeling van het finaal en primair energieverbruik van de afgelopen jaren lijkt het halen van het nationale EED-doel voor finaal verbruik op het eerste gezicht binnen bereik, maar er zijn onderliggende trends die in de komende jaren in sommige sectoren naar verwachting tot een stijging van het finaal energieverbruik leiden. In de raming van de Klimaat- en Energieverkenning 2025 (KEV) wordt in de sectoren gebouwde omgeving en de luchtvaart in de raming van de KEV 2025 een stijging verwacht. In de sectoren industrie, landbouw en binnenlandse mobiliteit wordt wel een daling van het finaal energieverbruik in 2030 verwacht ten opzichte van 2024. In de gebouwde omgeving daalt het energieverbruik in de raming door de toepassing van na-isolatie en warmtepompen, maar die daling wordt tenietgedaan door een verwachte toename van het elektriciteitsverbruik van datacenters. Het energieverbruik van de binnenlandse mobiliteit daalt in de raming door elektrificatie, maar het gebruik van bunkerbandstoffen stijgt door een toename van het aantal vluchten. In de glastuinbouw blijft het finaal energieverbruik ongeveer gelijk. In de industrie daalt het energieverbruik tussen 2024 en 2030 in de raming van de KEV 2025 door elektrificatie en doordat de productie in sommige sectoren afneemt. De KEV 2025 stelt daarom dat in het basispad (met vastgesteld en voorgenomen beleid) de

kans op het halen van het doel voor finaal verbruik 10% en op het doel voor primair verbruik minder dan 5% is (PBL, 2025).

Tot slot

De huidige situatie vraagt een gezamenlijke inspanning om energie te besparen. Energiebesparende maatregelen leiden tot een (structureel) lager energiegebruik. Bedrijven, instellingen en mensen krijgen zo meer grip op hun energierekening en ondervinden minder de gevolgen van door geopolitieke schokken. Zo kunnen we bouwen aan een weerbaar en duurzaam energiesysteem.

Stientje van Veldhoven-van der Meer
Minister van Klimaat en Groene Groei

Energiebesparing als voorwaarde bij subsidies

Onderzoek naar de mogelijkheden van het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij het verstrekken van subsidies ten aanzien van verduurzaming



Versie: 2.0

Datum: 12 augustus 2025

Sira Consulting 

Energiebesparing als voorwaarde bij subsidies

Onderzoek naar de mogelijkheden van het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij het verstrekken van subsidies ten aanzien van verduurzaming

Sira Consulting

12 augustus 2025

Auteurs

Stefan Prij

Marinus Winters

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Aanpak op hoofdlijnen	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Werkwijze en uitgangspunten	7
2.1	Werkwijze	7
2.2	Uitgangspunten	9
2.3	Afbakening	10
3	Varianten van voorwaarden energiebesparingsplicht	11
3.1	Variant 1: Reguliere controlecyclus als basis voor subsidieverlening	11
3.2	Variant 2: Willekeurige controle tijdens de beoordeling van de aanvraag	12
3.3	Variant 3: Steekproefsgewijze controle in de looptijd van de subsidie	12
4	Beoordeling varianten	13
4.1	Beschrijving beoordelingscriteria	13
4.2	Toepassing beoordelingscriteria op varianten	14
4.3	Reflectie uit de focussessie	18
5	Conclusies en aanbevelingen	21
5.1	Conclusies	21
5.2	Aanbevelingen	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bedrijfs- en instellingenlocaties met een jaarlijks energieverbruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalenten) zijn verplicht om energiebesparende maatregelen uit te voeren met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Deze energiebesparingsplicht is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 voor activiteit gebonden maatregelen vastgelegd in artikel 5.15 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en voor gebouw gebonden maatregelen in artikel 3.84 van het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl). Daarnaast zijn bedrijven en instellingen verplicht om aan de toezichthoudende omgevingsdienst iedere vier jaar informatie te verschaffen dat zij voldoen aan de energiebesparingsplicht. Met betrekking tot de activiteit en gebouw gebonden maatregelen moeten de middelgrote energie-intensieve bedrijven en instellingen dit doen via respectievelijk de informatieplicht van artikel 5.15a Bal en artikel 3.84a van het Bbl. De zeer grote energie-intensieve bedrijven en instellingen moeten met betrekking tot de activiteit gebonden maatregelen een uitgebreid onderzoek doen naar energiebesparingsmogelijkheden voor procesenergie en hierover rapporteren via de onderzoeksplicht van artikel 5.15b Bal.

Tot december 2023 voldeed slechts 15-36% van de bedrijven aan de energiebesparingsplicht.¹ De lage naleving heeft geleid tot Kamervragen tijdens de commissiedebatten van de vaste Kamercommissie voor Klimaat en Groene Groei van 26 september en 18 december 2024.^{2,3} Tijdens deze debatten uitte Kamerlid Kröger zorgen over het risico dat bedrijven die niet voldoen aan de energiebesparingsplicht verduurzamingsubsidies ontvangen, waardoor oversubsidiëring zou plaatsvinden. Minister Hermans heeft in haar reactie toegezegd in een Kamerbrief toe te zullen lichten of, en in welke mate, de energiebesparingsplicht als voorwaarde kan worden opgenomen bij verduurzamingssubsidies. Uit recente cijfers blijkt dat circa 50% van de doelgroep een informatieplichtrapportage heeft ingediend, en 67% van de doelgroep een onderzoekspluchtrapportage.⁴

Om aan de eerder genoemde toezegging gevolg te geven, heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in samenwerking met het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) door Sira Consulting laten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de energiebesparingsplicht op te nemen als voorwaarde voor het verstrekken van subsidies ten aanzien van verduurzaming. De achterliggende principiële vraag is of bedrijven en instellingen aanspraak mogen maken op een verduurzamingssubsidie als zij zich niet houden aan de wettelijke energiebesparingsplicht. Een andere aanleiding voor het onderzoek is de vraag of de naleving van de energiebesparingsplicht mogelijk verbetert als deze naleving een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor subsidie.

¹ Algemene Rekenkamer, Energiebesparingsplicht 2008-2023: Hoge ambities, onbekend resultaat. Den Haag, november 2024

² [Kamerstukken II, 2024/25, 32 813, nr. 1421](#)

³ [Kamerstukken II, 2024/25, 32813, nr. 841](#)

⁴ [Kamerstukken II, 2025, 30 196, nr. 850](#)

1.2 Aanpak op hoofdlijnen

Tijdens de eerste fase van het onderzoek hebben wij een gedegen brononderzoek uitgevoerd, om inzicht te krijgen in enerzijds voorbeelden van bestaand normerend beleid en varianten van voorwaarden in subsidie-regelingen en anderzijds de huidige praktijk van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Tijdens deze fase hebben wij in samenspraak met de opdrachtgever de criteria vastgesteld waarlangs de verschillende mogelijke varianten van de energiebesparingsvoorwaarde worden beoordeeld. In fase 2 hebben wij de inzichten vanuit overheidsperspectief opgehaald door middel van diepte-interviews met verschillende deskundigen van beleid, uitvoering en toezicht. In fase 3 hebben wij de inzichten vanuit praktijkperspectief opgehaald bij branche- en belangenverenigingen, bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en subsidieaanvragers. In fase 4 is besproken wat er bij uitvoerende en controlerende instanties nodig is om de varianten te realiseren en welke eisen en succesfactoren hierbij bepalend zijn. Hiervoor hebben we een focussessie georganiseerd met alle betrokken stakeholders. De opgedane inzichten zijn gepresenteerd in het voorliggende rapport met daarin de voor- en nadelen van het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde voor het verstrekken van verduurzamingssubsidie.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de onderzoeks aanpak. In dit hoofdstuk zijn de uitgevoerde werkzaamheden samengevat en staan de vooronderstellingen die ten grondslag hebben gelegen aan het identificeren van verschillende varianten van de energiebesparingsvoorwaarde. Hoofdstuk 3 bevat een uiteenzetting van drie varianten van de energiebesparingsvoorwaarde. Het gaat hierbij om de voorkeursvarianten die uit de gegevensverzameling en -analyse als meest kansrijk naar voren zijn gekomen en die daarom tegen het eind van het onderzoek zijn besproken in de focussessie. In hoofdstuk 4 is beschreven welke beoordelingscriteria zijn gebruikt om de varianten op waarde te schatten. Vervolgens zijn deze criteria daadwerkelijk toegepast, waarbij de drie varianten zijn beoordeeld per type subsidie. Daarnaast schetst dit hoofdstuk de uitkomsten van de focussessie inclusief enkele concrete mogelijkheden voor het opnemen van de energiebesparingsvoorwaarde. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek opgenomen.

2 Werkwijze en uitgangspunten

2.1 Werkwijze

In het onderstaande figuur is de onderzoeksaanpak schematisch samengevat.

Figuur 1. Schematische weergave werkwijze



Fase 1

Tijdens de eerste fase is in een startgesprek het onderzoek afgebakend en de werkwijze vastgesteld. Daarbij hebben wij brononderzoek uitgevoerd om inzicht te verschaffen in de huidige praktijk van normerend beleid in subsidieregelingen, van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. In een verdiepend gesprek met RVO hebben we de mogelijkheden van de energiebesparingsplicht als voorwaarde verder verkend.

Fase 2

Gedurende de tweede fase is inzicht verkregen in de mogelijke werking van varianten vanuit het perspectief van beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties. Hiertoe hebben wij verschillende (groeps)interviews afgenomen bij beleidsmakers van het ministerie van KGG, de Auditdienst Rijk (ADR), RVO en omgevingsdiensten (zie tabel 1). Op basis van deze gesprekken hebben wij, aan de hand van de eerder geformuleerde criteria, een eerste beoordeling gemaakt van de varianten. De eerste tussentijdse resultaten hebben wij besproken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.

Tabel 1. Geïnterviewde partijen

Geïnterviewde partijen	Aantal
Beleidsmedewerkers KGG (ISDE, OWE, SDE++, EIA, Topsector Energie, Maatwerkafspraken)	5
Portefeuillehouders subsidieregelingen RVO (ISDE, SDE++, OWE, EIA, Maatwerkafspraken, VEKI)	4
Portefeuillehouders energiebesparingsplicht RVO	2
Omgevingsdiensten	3
ADR	1

Fase 3

Tijdens de derde fase hebben we 7 mondelinge interviews uitgevoerd met bedrijven en branche- en belangenorganisaties. Van één bedrijf hebben wij schriftelijke input ontvangen. Tijdens de gesprekken hebben wij het perspectief van bedrijven op de energiebesparingsplicht en de varianten besproken. De inzichten die zijn opgehaald, hebben wij verwerkt in een overzicht van voor- en nadelen per variant en in een beschrijving van hoe de variant kan worden opgenomen in regelingen voor verduurzamingsubsidies.

Tabel 2. Geïnterviewde partijen

Geïnterviewde partijen	Aantal
Belangengroepen en brancheverenigingen	3
Bedrijven	4

Fase 4

Om een eenduidig antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag, hebben we in de laatste fase een focussessie georganiseerd met brancheorganisaties en overheidsorganisaties, waarin de verschillende varianten nogmaals zijn behandeld. Tabel 3 geeft een overzicht van de deelnemers aan de focussessie. De resultaten uit de focussessie zijn opgenomen in het eindrapport. Wij hebben het rapport na twee afstemrondes overgedragen aan de opdrachtgever.

Tabel 3. Deelnemers focussessie

Organisatie
KGG (Energiebesparing, Verduurzaming Industrie, ISDE, Maatwerkafspraken)
RVO (Energiebesparingsplicht, SDE++, EIA)
Omgevingsdiensten (RUD Utrecht, Omgevingsdienst IJmond)
VNO-NCW/MKB NL (Klimaat en Energie en Waterbeschikbaarheid)
Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)

2.2 Uitgangspunten

- Het huidige wettelijk kader is leidend. Dat wil zeggen dat we ervan uitgaan dat, indien de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies wordt opgenomen, deze niet gaat gelden voor bedrijven die nu niet onder de energiebesparingsplicht vallen.
- Het introduceren van de energiebesparingsplicht als subsidievoorwaarde is alleen opportuun als de aanvrager het belang van de subsidie groter acht dan de door de aanvrager verwachte extra uitgaven voor het naleven van de energiebesparingsplicht. Deze verwachte extra uitgaven kunnen voor aanvragers die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht bestaan uit investeringen om de verplichting alsnog na te leven, en de administratieve lasten om te voldoen aan de informatieverplichting ten aanzien van de naleving van de energiebesparingsplicht. Als het grootste deel van de doelgroep afhaakt vanwege verwachte hoge extra uitgaven, schiet de voorwaarde haar doel voorbij. De aanvrager zal dan namelijk geen subsidie aanvragen, waardoor de naleving van de energiebesparingsplicht niet verbetert en bovendien het doelbereik van de subsidie in het gedrang komt. De gewenste situatie is juist dat bedrijven en instellingen de energiebesparingsplicht als voorwaarde zullen accepteren en door de voorwaarde zich niet zullen laten afschrikken. Zo wordt het doelbereik van de energiebesparingsplicht vergroot én belemmert de voorwaarde het doelbereik van de subsidieregeling niet.
- Het oordeel of een bedrijf of instelling de energiebesparingsplicht naleeft, is niet altijd zo zwart-wit als het op het eerste oog lijkt. Volgens RVO ontstaat er regelmatig discussie over of een bedrijf of instelling voldoet aan de energiebesparingsplicht.
- Er bestaat ruimte voor interpretatie bij het beantwoorden van de vraag of een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt. Hoewel er duidelijke criteria voor de verplichting zijn, kunnen er discrepanties bestaan tussen adressen, locaties en de energiebesparingsplichtige activiteiten. Zo kan een bedrijfslocatie meerdere energiebesparingsplichtige activiteiten hebben.
- In de voorwaarde wordt aangesloten op het toepassingsbereik van de energiebesparingsplicht. Dit betreft het niveau van de bedrijfslocatie. De voorwaarde zal daarmee gelden voor de locatie en niet voor een heel concern. De afweging hierin is dat het onhaalbaar is om bij een aanvraag op concern niveau tot 28 omgevingsdiensten de opdracht te geven voor (extra) controles voor de subsidieaanvraag voor één locatie. Daarnaast is het de vraag of het proportioneel is om aan een concern geen subsidie te verlenen voor een verduurzamingstraject indien op één locatie aan één maatregel niet wordt voldaan. Geen van de gesproken respondenten vindt dit proportioneel.

2.3 Afbakening

De hoofdvraag van het onderzoek is: Welke mogelijkheden zijn er voor het opnemen van een energiebesparingsplicht als voorwaarde bij het verstrekken van verduurzamingssubsidies? Op basis hiervan is het onderzoek als volgt afgebakend:

- Het gaat om een voorwaarde voor het ontvangen van subsidies gericht op bovenwettelijke maatregelen die dus niet vallen onder de verplichte maatregelen ter naleving van de energiebesparingsplicht. Het is immers een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen om subsidie te verstrekken voor het voldoen aan wettelijke verplichtingen en daarom zijn ze uitgesloten van de subsidieregelingen.
- Het onderzoek richt zich op het subsidie-instrument, niet op andere beleidsinstrumenten om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen. Hooguit kan in verkennende zin ter sprake komen welke mogelijkheden van flankerend of alternatief beleid er zijn. Te denken valt aan bijvoorbeeld voorlichting (m.n. bedrijven met een informatieplicht geven aan onvoldoende op de hoogte te zijn van het bestaan van de energiebesparingsplicht) en versterking van toezicht en handhaving. Maar ook aan de inzet van de energiebesparingsvoorwaarde bij andere beleidsinstrumenten (zoals verlening van vergunningen of toegang tot het net).
- Het onderwerp van onderzoek heeft in potentie betrekking op duurzaamheidssubsidies in den brede. Het gaat hierbij om subsidies gericht op duurzaamheid van bedrijven en instellingen. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid van dit onderzoek focussen we in het onderzoek op de KGG-subsidieregelingen in de onderstaande tabel. Hierin zijn verschillende subsidievormen te identificeren die in beginsel breder toepasbaar zijn, ook buiten KGG-subsidies.

Tabel 4. Overzicht KGG-subsidies/regelingen met categorisering naar type

Nr.	Regeling	Type subsidie
1	Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	Investeringssubsidie
2	Subsidieregeling (grootschalige) productie volledig hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE)	Investeringssubsidie/ exploitatiesubsidie
3	SDE++	Exploitatiesubsidie
4	Garantieregeling geothermie	Garantieregeling
5	Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS)	Investeringssubsidie
6	Energie-investeringsaftrek (EIA)	Fiscale aftrekregeling
7	Topsector Energie	
	- DEI+	Investeringssubsidie
	- VEKI	Investeringssubsidie
	- MOOI	Innovatiesubsidie
	- TSE Industrie studies	Innovatiesubsidie
	- EKOI	Innovatiesubsidie
	- KIA CE	Innovatiesubsidie
8	Maatwerkprogramma verduurzaming industrie	Maatwerksubsidies

3 Varianten van voorwaarden energiebesparingsplicht

We bespreken in dit hoofdstuk de mogelijke varianten waarmee invulling kan worden gegeven aan de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies. Voorwaarden kunnen variëren op de volgende aspecten:

- Tijd van toetsing van de voorwaarde: voorafgaand aan de aanvraag, tijdens de beoordeling van de aanvraag of tijdens de looptijd van de subsidie.
- Wie verantwoordelijk is voor de toetsing (RVO, omgevingsdiensten).
- Mate van toetsing/handhaving: 100% versus steekproefsgewijze toetsing. Wordt aangesloten bij de bestaande toetsing van de energiebesparingsplicht of vindt een (mogelijk) extra toetsingsmoment plaats in het kader van de subsidie?
- De consequentie van het niet voldoen aan de subsidievoorwaarde: hierbij kan worden gedacht aan een (gedeeltelijke) terugvordering, maar ook uitsluiting voor de ontvangst van subsidie in de eerste plaats.

Op basis van de interviews met beleidsmedewerkers van KGG, uitvoerders van subsidieregelingen (RVO), omgevingsdiensten, belangen- en brancheorganisaties en bedrijven hebben we de meest waarschijnlijke varianten hieronder uitgewerkt. In hoofdstuk 4 beoordelen we deze varianten onderbouwd aan de hand van vooraf opgestelde criteria.

3.1 Variant 1: Reguliere controlecyclus als basis voor subsidieverlening

In deze variant wordt aangesloten op de reguliere controlecyclus en bestaande toezichtspraktijk door de omgevingsdiensten. RVO vraagt in deze variant advies aan de omgevingsdienst indien voor een locatie van een bedrijf of instelling subsidie wordt aangevraagd. Dit betekent dat het om een controle vooraf gaat en dat de fysieke controle, of eigenlijk het door de omgevingsdienst opgestelde rapport naar aanleiding van de fysieke controle, de basis vormt van de toetsing. De omgevingsdiensten zijn daarmee leidend in de organisatie van de beoordeling of aan de energiebesparingsplicht wordt voldaan in het kader van een subsidieaanvraag en RVO gebruikt het advies van de omgevingsdiensten om tot een inhoudelijk oordeel te komen over de subsidieverlening. Bedrijven die nog niet zijn gecontroleerd in het kader van de energiebesparingsplicht, worden op dit criterium niet afgewezen voor ontvangst van de subsidie. Er vindt in beginsel derhalve binnen deze variant geen extra controle plaats als gevolg van de subsidievoorwaarde. De consequentie voor het niet voldoen aan de voorwaarde is dat de bedrijfslocatie wordt uitgesloten van de verduurzamingssubsidie.

Alle bedrijven die in de controlepoule van de omgevingsdiensten zitten, worden binnen de reguliere controlecyclus elke 4 jaar gecontroleerd. Indien subsidieaanvragers meer dan 1 jaar geleden een controle hebben gehad en toen niet voldeden aan de energiebesparingsplicht, dienen zij alsnog de mogelijkheid te krijgen om de omgevingsdienst uit te nodigen voor een hernieuwde controle. Dit zorgt ervoor dat bedrijven die recent zijn gaan verduurzamen en hebben gehandeld in lijn met de energiebesparingsplicht de mogelijkheid krijgen om subsidie te ontvangen voor bovenwettelijke duurzaamheidsmaatregelen. Alleen zo kan de voorwaarde ook een stimulerend effect hebben voor bedrijven om te voldoen aan de energiebesparingsplicht en dus effectief zijn in het verhogen van de naleving. Indien de mogelijkheid om de omgevingsdienst uit te nodigen niet wordt geboden, bereikt deze variant mogelijk een tegengesteld effect: bedrijven

die zouden kunnen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, gaan niet verder verduurzamen. Als bedrijven de mogelijkheid om de omgevingsdienst uit te nodigen wel geboden krijgen, kan de subsidie een prikkel opleveren om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen.

3.2 Variant 2: Willekeurige controle tijdens de beoordeling van de aanvraag

Deze variant betreft een willekeurige controle tijdens de beoordeling van de subsidieaanvraag. Afhankelijk van de subsidieregeling wordt de subsidieaanvraag beoordeeld in een periode van 8 – 13 weken. Nadat de aanvraag is ontvangen door RVO, wordt de omgevingsdienst die verantwoordelijk is voor de aanvragende bedrijfs- of instellingslocatie door RVO gevraagd om een fysieke controle uit te voeren voor de betreffende locatie. Dit vindt plaats op basis van een willekeurige aanwijzing van bedrijven waarvan wordt verwacht dat ze onder de energiebesparingsplicht vallen.⁵ Dit betekent ook dat er bedrijven zijn die subsidie zullen ontvangen zonder controle.

Als de omgevingsdienst in de 12 maanden voorafgaand aan de subsidieaanvraag al een fysieke controle heeft uitgevoerd bij een willekeurig geselecteerd bedrijf, adviseert de omgevingsdienst op basis van deze eerdere controle aan RVO. De omgevingsdienst heeft discretionaire bevoegdheid om RVO positief te adviseren over bedrijven die in grote mate, maar niet volledig, voldoen aan de energiebesparingsplicht. Indien de inspecteur het naar aanleiding van de fysieke controle wenselijk en noodzakelijk acht, volgt een tweede controle binnen de beoordelingstermijn. Tijdens deze controle wordt beoordeeld of de aanvrager nu wel volledig voldoet.

3.3 Variant 3: Steekproefsgewijze controle in de looptijd van de subsidie

Deze variant betreft een steekproefsgewijze fysieke controle op de energiebesparingsplicht in de looptijd van de subsidie. RVO is als uitvoerder van de subsidieregelingen de opdrachtgever voor de extra controle van de energiebesparingsplicht in het kader van de beoordeling van de subsidievoorwaarde. Indien bedrijfs- of instellingslocaties niet voldoen aan de subsidievoorwaarden, wordt het subsidiebedrag gedeeltelijk teruggevorderd. Voor veel subsidieregelingen geldt dat het om grote bedragen gaat die de energietransitie in Nederland ondersteunen. Het doelbereik ten aanzien van deze beleidsdoelstellingen komt in het geding indien, bijvoorbeeld bij SDE++ of VEKI, subsidies volledig worden teruggevorderd en dit leidt tot mogelijke faillissementen van bedrijfslocaties. Op basis van artikel 4:57, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht kan subsidie ook gedeeltelijk worden teruggevorderd indien niet aan de verplichting in de regeling wordt voldaan. Een gedeeltelijke terugvordering staat meer in verhouding tot de overtreding van de voorwaarde.

⁵ Aangezien het om een korte periode en mogelijk om een groot aantal subsidieaanvragers gaat, lijkt het in eerste instantie logischer om een selectie voor fysieke controle te organiseren op basis van een risicoprofiel. Dit zou de praktische haalbaarheid van deze variant borgen. De rapportage van de informatie- of onderzoeksplicht zou hiervoor idealiter als basis dienen. Echter, de rapportages met betrekking tot de informatieplicht geven volgens omgevingsdiensten en RVO geen accuraat beeld van maatregelen in de praktijk. De onderzoeksrapportages zijn (nog) niet goed te controleren door omgevingsdiensten. Daarmee vormen de rapportages geen solide basis voor het opstellen van een risicoprofiel. In de praktijk worden volgens het ministerie van KGG door omgevingsdiensten al op andere wijze risicoprofielen opgebouwd, het rijk is echter niet in staat om hiervoor richtsnoeren voor omgevingsdiensten op te stellen.

4 Beoordeling varianten

4.1 Beschrijving beoordelingscriteria

Om tot een gewogen oordeel van de varianten te komen, hebben we in afstemming met de opdrachtgever een aantal criteria geformuleerd. Zo is het van belang dat de variant het doelbereik van de energiebesparingsplicht bevordert, maar ook dat geen sprake is van belemmering van het doelbereik van de subsidieregeling waarin de energiebesparingsvoorwaarde wordt opgenomen. In deze paragraaf bespreken we de criteria en waarom we deze criteria hanteren in het wegen van de varianten.

Beoordelingscriterium 1: Bijdrage aan doelbereik energiebesparingsplicht

Het verbeteren van de naleving van de energiebesparingsplicht is de drijfveer voor het uitvoeren van dit onderzoek. Een variant dient daarom de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen. Dat betekent dat bedrijven die de energiebesparingsplicht (nog) niet naleven maar wel een subsidie willen aanvragen, worden geprikkeld om eerst te gaan voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook beoordelen we of de voorwaarde potentie heeft om effectief te zijn, en de naleving van de energiebesparingsplicht *kan* verbeteren. Alleen uitgaan van de ingediende rapportages als basis voor een voorwaarde valt in deze af omdat omgevingsdiensten en RVO aangeven dat rapportages onvoldoende inzicht geven in de feitelijke situatie om als basis voor de controle te kunnen fungeren.

Beoordelingscriterium 2: Bijdrage aan doelbereik subsidieregeling

Verduurzamingssubsidies beogen bedrijven en instellingen in Nederland te helpen in het verduurzamen van de infrastructuur en de exploitatie en zo te ondersteunen in de energietransitie. Met deze subsidies wordt beoogd om de onrendabele top van investeringen af te dekken. Concreet betekent dit dat een bedrijf of instelling subsidie kan aanvragen voor (energiebesparende) innovaties, investeringen en exploitatie die niet binnen 5 jaar (en straks 7 jaar) zijn terug te verdienen. Een extra subsidievoorwaarde kan ertoe leiden dat een potentiële subsidieaanvrager afziet van het indienen van een aanvraag of dat een subsidie wordt geweigerd, met als gevolg dat de bedoelde (energiebesparende) innovaties, investeringen en exploitatie uitblijven en het doelbereik van de subsidieregeling niet of in mindere mate wordt bereikt. Het is daarom belangrijk dat het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde het doelbereik van verduurzamingssubsidies niet tegenwerkt.

Beoordelingscriterium 3: Regeldruk voor subsidieaanvrager

De energiebesparingsplicht als voorwaarde voor verduurzamingssubsidies kan in het kader van het subsidieproces voor extra administratieve lasten zorgen bij subsidieaanvragers. Het gaat hierbij om de tijd en kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen in het kader van de subsidieaanvraag en -verantwoording. Indien deze lasten hoog zijn, zou een bedrijf of instelling kunnen afziet van de subsidie. Het is daarom bij varianten belangrijk om de impact op de regeldruk voor bedrijven te beoordelen.

Beoordelingscriterium 4: Rechtszekerheid voor subsidieaanvrager

Rechts(on)zekerheid is naast regeldruk een andere reden waarom bedrijven en instellingen kunnen afziet van het aanvragen van verduurzamingssubsidies. Bedrijven en instellingen vinden het belangrijk om te weten waar ze aan toe zijn ten aanzien van investeringen. Onduidelijkheid over de investeringen kan ertoe leiden dat zij afziet van verduurzaming van een bedrijfs- of instellingslocatie. Onduidelijkheid ontstaat

bijvoorbeeld door het risico van terugvordering van subsidie naar aanleiding van een controle op naleving van de energiebesparingsplicht die plaatsvindt na subsidieverlening. Dit kan leiden tot faillissementen van bedrijven of bedrijfslocaties.

Beoordelingscriterium 5: Uitvoerbaarheid voor subsidieaanvrager

Varianten van voorwaarden dienen uitvoerbaar te zijn voor de subsidieaanvrager. Hiermee wordt onder meer bedoeld dat in het kader van de subsidievoorwaarde bedrijven ook kunnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Zij dienen voldoende gelegenheid te krijgen om te kunnen aantonen dat ze aan de voorwaarde voldoen.

Beoordelingscriterium 6: Uitvoerbaarheid voor RVO

Varianten dienen zoveel mogelijk lastenarm te zijn voor RVO. Het controleren van de subsidievoorwaarde dient niet gepaard te gaan met de noodzaak om (veel) extra personeel aan te trekken. Het terugvorderen van subsidie naar aanleiding van een controle op naleving van de energiebesparingsplicht na subsidieverlening kan bijvoorbeeld veel tijd en moeite kosten. Ook kan worden gedacht aan de investeringen in het opzetten van (communicatie)systemen om de aanvrager van de subsidie op de energiebesparingsvoorwaarde te controleren. Naast uitvoeringslasten dient de rol van RVO ook praktisch mogelijk te zijn, of mogelijk gemaakt te kunnen worden met aanpassing(en) in bestaande wet- en regelgeving.

Beoordelingscriterium 7: Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor omgevingsdienst

Omgevingsdiensten dienen varianten van de voorwaarde te kunnen uitvoeren met bestaande capaciteit en expertise en binnen de daarvoor beschikbare doorlooptijd. Gezien het beschikbaar stellen van SPUK-middelen is de verwachting dat de capaciteit en expertise verder zullen toenemen in 2026 en 2027.

4.2 Toepassing beoordelingscriteria op varianten

Op basis van de criteria uit paragraaf 4.1 bespreken we of, en zo ja welke, varianten geschikt zijn voor verschillende typen subsidies. Dit wordt toegelicht aan de hand van verduurzamingssubsidies van het ministerie van KGG.

Innovatiesubsidies

Innovatiesubsidies zijn financiële steunmaatregelen van de overheid die bedrijven of instellingen helpen om nieuwe producten, diensten, processen of technologieën te ontwikkelen. Het doel van deze subsidies is om duurzaamheidsinnovaties te stimuleren. Dit beoogt om de verduurzaming te versnellen en de risico's voor bedrijven en instellingen te verlagen. Voorbeelden van verduurzamingssubsidies bij KGG zijn regelingen die vallen binnen de Topsector Energie. Te denken valt aan Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI), TSE industrie studies, Demonstratie Energie- en KlimaatInnovatie Plus (DEI+⁶), Energie & Klimaat Onderzoek en Ontwikkeling (EKO) en een Kennis- en Innovatieagenda Circulaire Economie (KIA CE). Deze regelingen zijn gericht op het ontwikkelen van innovatieve oplossingen die bijdragen aan de klimaatdoelen voor elektriciteit, gebouwen en industrie. De regelingen ondersteunen de transitie van productieprocessen gebaseerd op grondstof- en materiaalketens van koolstof naar duurzame productieprocessen. Ze zijn bedoeld ter stimulering van innovaties die de grondstoffenefficiëntie maximaliseren en de schade aan natuur minimaliseren.

⁶ Dit kan ook als een exploitatiesubsidie worden beschouwd omdat het gaat om het testen of gebruik van nieuwe technieken die CO₂-uitstoot verminderen in het bedrijf via pilotprojecten, demonstraties of testinfrastructuur.

Op de locatie waar de innovatiesubsidie wordt ingezet, zullen bedrijven of instellingen veelal nog geen energieverbruik hebben dat de drempelwaarden voor de energiebesparingsplicht overstijgt. Denk bijvoorbeeld aan startups. In die situatie kan het opnemen van de voorwaarde bij innovatiesubsidies de naleving en daarmee het doelbereik van de energiebesparingsplicht niet bevorderen. Daarnaast zijn er innovaties die worden gedaan door bestaande bedrijven. Dit zijn mogelijk bedrijfs- en instellingenlocaties die wel al onder de energiebesparingsplicht vallen, maar hier nog niet aan voldoen. Voor hen kan worden gesteld dat het risicovol is om de voorwaarde op te nemen ten aanzien van het doelbereik van de subsidie. Het zou zeer impactvol zijn op de lange termijn indien bedrijven en instellingen geen subsidie meer aanvragen. Denk bijvoorbeeld aan technische universiteiten, in het geval dat zou worden vastgesteld dat zij niet voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Het bovenstaande komt erop neer dat geen van de drie varianten van de energiebesparingsvoorwaarde voor de hand ligt voor innovatiesubsidies. Kenmerkend voor deze subsidies is de lage beoordeling van de varianten op de criteria **doelbereik van de energiebesparingsplicht** en **doelbereik van de subsidieregeling**.

Investeringsubsidies

Investeringsubsidies beogen te ondersteunen bij het doen van duurzame investeringen. Deze subsidies richten zich specifiek op het stimuleren van aankopen of projecten die bijdragen aan een schonere, energiezuinigere en klimaatvriendelijkere samenleving. Voorbeelden van investeringsubsidies bij KGG zijn Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS), subsidieregeling (grootschalige) productie volledige hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE)⁷, Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) en Versnelde klimaatinvesteringen in de industrie (VEKI).

Of bedrijven en instellingen een investeringsubsidie zullen aanvragen indien de energiebesparingsplicht als voorwaarde wordt opgenomen, hangt samen met een tweetal factoren:

- **De hoogte van de subsidie.** Dit is gekoppeld aan de vraag of de aanvrager het belang van de subsidie groter acht dan de door de aanvrager verwachte extra uitgaven voor het naleven van de energiebesparingsplicht. Deze verwachte extra uitgaven kunnen voor aanvragers die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht bestaan uit investeringen om de verplichting alsnog na te leven, en de administratieve lasten om te voldoen aan de informatieverplichting ten aanzien van de naleving van de energiebesparingsplicht. Dit geldt in het bijzonder voor subsidies met kleinere bedragen, zoals ISDE. Het is aannemelijk dat het subsidiebedrag in de perceptie van aanvragers niet opweegt tegen de extra **uitgaven**, voor zover ISDE-aanvragers überhaupt onder de energiebesparingsplicht vallen en hier niet aan voldoen. De verwachting is daarom dat aanvragers zullen afhaken voor het aanvragen van deze subsidie. De verwachting is dat bedrijven en instellingen de voorwaarde eerder zullen accepteren bij grotere subsidies.
- **Onduidelijkheid omtrent het voldoen aan de energiebesparingsplicht.** Bedrijven en instellingen die nog niet zijn gecontroleerd door een omgevingsdienst, geven aan onzeker te zijn over of ze aan de plicht voldoen. Bij bedrijven leeft de onduidelijkheid over hoe de omgevingsdienst hun maatregelen zou beoordelen. Bedrijven die in deze onder de onderzoeksplicht vallen, geven – ondanks borging van rechtszekerheid in de Omgevingsregeling⁸ - aan dat met fluctuerende prijzen het voor hen onduidelijk is wanneer een maatregel binnen 5 jaar is terug te verdienen en welk moment door de omgevingsdienst zal worden gekozen om dit te bepalen. De onduidelijkheid of bedrijven voldoen aan de

⁷ Deze regeling kent een investeringsdeel en exploitatiedeel.

⁸ [Stcr. 2023, 35294](#)

energiebesparingsplicht kan grote impact hebben op regelingen zoals VEKI. Bedrijven die met hulp van VEKI verduurzamen, doen grote investeringen, en de onduidelijkheid over of zij voldoen aan de energiebesparingsplicht kan betekenen dat deze bedrijven de subsidie niet zullen aanvragen. Hiermee is het ook bij investeringssubsidies reëel dat het **doelbereik van de subsidieregeling** in gevaar komt indien de energiebesparingsplicht als voorwaarde wordt opgenomen.

Op basis van de hiervoor benoemde argumenten is het opnemen van variant 1 onverstandig omdat de subsidiedoelstellingen in gevaar komen. Een willekeurige controle van de omgevingsdiensten tijdens de beoordeling van de subsidieaanvraag (variant 2) is, naast het in gevaar brengen van de subsidiedoelstellingen, **onuitvoerbaar**. De subsidieaanvragen kunnen in een tijdspanne van 4 weken worden ingediend en vervolgens vindt de verlening na maximaal 13 weken plaats. Vanwege de beperkte tijd voor de beoordeling van de aanvragen in combinatie met het hoge aantal aanvragen zal een toereikende controle een uitdaging blijven, ongeacht de investeringen in capaciteit en expertise bij de omgevingsdiensten. Het is ook de vraag of een steekproefsgewijze controle doelmatig is, aangezien mogelijk ook bedrijven in de controle worden meegenomen die niet onder de energiebesparingsplicht vallen.

Een **gebrek aan rechtszekerheid** staat, naast het in gevaar brengen van de subsidiedoelstellingen, de haalbaarheid van variant 3 in de weg. In deze variant vindt een steekproefsgewijze controle plaats na subsidieverlening. Bedrijven en instellingen waarbij de subsidie gedeeltelijk wordt teruggevorderd, zullen grote verliezen lijden of mogelijk failliet gaan waardoor zij niet bereid zullen zijn om in deze onzekerheid te investeren in verduurzaming.

Een aantal regelingen zijn per definitie niet geschikt voor het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies. Bij de WIS en OWE is het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde zinloos omdat bedrijfs- of instellingslocaties bij het aanvragen van de subsidie per definitie niet vallen onder de energiebesparingsplicht, of omdat de bedrijfsactiviteit niet te koppelen is aan een afgebakende locatie wat een vereiste is voor het energieverbruikscriterium van de energiebesparingsplicht. Het opnemen van een energiebesparingsvoorwaarde is daarom niet bevorderlijk voor het **doelbereik van de energiebesparingsplicht**.

Exploitatiesubsidies

Exploitatiesubsidies zijn bedoeld om het gebruik van duurzame technologieën financieel aantrekkelijk te maken. Een voorbeeld van een exploitatiesubsidie van het ministerie van KGG is Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)⁹. De SDE stimuleert om grootschalig hernieuwbare energie op te wekken en de uitstoot van CO₂ te verminderen. De hoogte van het exploitatiedeel van deze subsidie is afhankelijk van de marktprijs en de daadwerkelijke hoeveelheid hernieuwbare energie die bedrijven of instellingen opwekken, of de hoeveelheid CO₂ die zij besparen met hun installatie.

Een controle vooraf zal **onuitvoerbaar** zijn voor omgevingsdiensten. Bedrijven dienen immers de mogelijkheid te krijgen om, wanneer zij eerder nog niet voldeden, omgevingsdiensten uit te nodigen voor een extra bezoek. Gezien de capaciteit van de omgevingsdiensten en hun werkwijze met vooraf vastgestelde (jaar)planningen is dit niet haalbaar.

Het is aannemelijk dat ook een fysieke controle tijdens de beoordeling van de aanvraag onuitvoerbaar is voor omgevingsdiensten vanwege hun capaciteit. Omgevingsdiensten werken met een eigen planning die al vol is. Iedere extra controle is er één te veel. De **rechtsonzekerheid** over eventuele gedeeltelijke

⁹ SDE++ kent zowel een investerings- als een exploitatiecomponent.

terugvorderingen, in de situatie dat bedrijven na subsidieverlening een steekproefsgewijze controle krijgen, is daarnaast een serieuze bedreiging voor de welwillendheid van bedrijven om gebruik te blijven maken van dit type subsidies.

Overige (subsidie)regelingen KGG

Energie-investeringsaftrek (EIA)

De EIA kent een groot aantal meldingen, ca. 20.000 per jaar. De melding moet binnen 3 maanden worden ingediend na het aangaan van de investeringsverplichting. De EIA is een generieke regeling, waardoor geen sprake is van de beperkingen van staatssteunregels. Slechts een deel van de doelgroep van de EIA valt onder de energiebesparingsplicht. Het toevoegen van een energiebesparingsvoorwaarde aan de EIA kan daardoor het generieke karakter van de regeling aantasten en ten koste gaan van de vrijstelling van staatssteun.

Bovendien brengen de drie varianten van de energiebesparingsvoorwaarde hoe dan ook enige vorm van **regeldruk** met zich mee voor de melders, RVO en omgevingsdiensten en die regeldruk kan al snel worden ervaren als disproportioneel.

Verder vormt ook bij EIA de **rechtszekerheid** inzake een eventuele terugvordering (variant 3) een obstakel. Daarnaast is het, met ca. 20.000 meldingen per jaar en een relatieve korte beoordelingstijd, irrealistisch dat bedrijven kunnen worden gecontroleerd met een reële pakkans.

Garantieregeling geothermie

De garantieregeling geothermie is een regeling die het financiële risico van misboringen bij geothermieprojecten afdekt. Het is bedoeld om de ontwikkeling van aardwarmte (geothermie) te stimuleren. Bij deze regeling is sprake van een vergelijkbare beoordeling als bij de OWE. Vaak zijn er nog geen energiebesparingsplichtige locaties waar gaat worden geboord. Het is daarom zinloos om de energiebesparingsvoorwaarde op te nemen bij deze regeling. Het **doelbereik van de energiebesparingsplicht** is hier niet mee gediend.

Maatwerkafspraken

Maatwerkafspraken zijn vrijwillige afspraken tussen de Nederlandse overheid en de grootste industriële uitstoters. De aanpak is bedoeld om afspraken te maken over bovenwettelijke CO₂-reductie en waar mogelijk stikstofreductie en overige verbeteringen van de leefomgeving. De maatwerkafsprakenpak is één van de instrumenten voor de verduurzaming van de industrie naast regelingen zoals SDE++, VEKI, en de EIA. Tot nu toe is met 13 bedrijven een 'Expression of Principles' (fase 1) overeengekomen, met 3 bedrijven is een Joint Letter of Intent getekend en met één bedrijf is een bindende maatwerkafpraak gemaakt.¹⁰

Het toevoegen van een extra voorwaarde, die gedurende de looptijd van de afspraak blijft gelden, aan de maatwerkafspraken zou het proces om tot afspraken te komen kunnen verstoren. De maatwerkafspraken zijn omvangrijk, hebben een lange tijdshorizon en zien veelal op diverse projecten op meerdere locaties. Deze voorwaarde creëert een extra investeringsrisico omdat de impact niet op voorhand is te overzien. Maatwerkafspraken hebben een lange looptijd. Indien een bedrijfslocatie in de eerste 4-jaarlijkse cyclus voldoet aan de energiebesparingsplicht maar in de volgende controlecyclus nog niet direct, dan zorgt dit voor veel onzekerheid. Deze onzekerheid is een ongewenste factor in het toch al precaire proces van onderhandelingen, zeker ook gezien de omvang van de investeringen. Derhalve vormt de voorwaarde gezien de scope van de afspraken en de onzekerheden in de controle en handhaving een potentieel risico voor de afspraken en de maatwerksubsidies. Een extra voorwaarde gaat niet alleen aan de zijde van bedrijven voor

¹⁰ [Kamerstukken II, 2024/25, 29826, nr. 260](#)

een extra last zorgen, maar ook voor de overheid die juist binnen deze afspraken probeert obstructies in de verduurzaming weg te nemen. Indien bij maatwerkafspraken een voorwaarde voor het voldoen aan de energiebesparingsplicht wordt opgenomen, moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat de maatwerkafspraken concern-gebonden afspraken zijn en de energiebesparingsplicht geldt voor locaties (te weten: gebouwen en activiteiten). Vanwege de grootte van de betrokken bedrijven, waardoor het meerdere locaties betreft, zouden meerdere omgevingsdiensten controles moeten uitvoeren binnen het kader van de subsidievoorwaarde. Dit komt de uitvoerbaarheid niet ten goede, maar de minister van KGG heeft aangegeven dat het mogelijk is om voor het tekenen van de maatwerkafspraken een check te doen of deze bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht.

4.3 Reflectie uit de focussessie

In de laatste fase is een focussessie georganiseerd waarvoor de geïnterviewde partijen zijn uitgenodigd. In tabel 3 (hoofdstuk 2) zijn de deelnemers aan de sessie opgenomen. De uitkomsten van de sessie zijn hieronder thematisch beschreven.

Unanieme onderschrijving belang energiebesparingsplicht

Alle betrokken partijen en stakeholders (van beleid, uitvoering, toezicht en handhaving, tot belangen- en brancheorganisaties) onderschreven het belang van een verbetering van de naleving van de energiebesparingsplicht voor de verduurzaming van Nederland. Betrokkenen onderschrijven dat energiebesparing en verduurzaming essentieel zijn voor een toekomstbestendig Nederland waarin innovatie, efficiëntie en verantwoord ondernemen centraal staan. Uit de focusgroep zijn echter geen overtuigende argumenten naar voren gekomen die onderbouwen dat het inzetten van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies een geschikt middel is om dit doel te bereiken. De bevinding was dat de voorwaarde onuitvoerbaar is voor handhaving en toezicht, en bovendien onwenselijk omdat bedrijven geen verduurzamingssubsidies meer zullen aanvragen. Indien toch wordt gekozen voor het invoeren van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies, dient rekening te worden gehouden met een aantal aandachtspunten. Deze worden beschreven in tekstkader 1.

Tekstkader 1. Aandachtspunten bij een eventuele invoering van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij subsidie

Indien de wens bestaat om de energiebesparingsvoorwaarde toch in te voeren, is het raadzaam om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande controlecyclus van de omgevingsdiensten (variant 1). De verwachting is dat het opnemen van de voorwaarde niet effectief zal zijn in relatie tot de naleving van de energiebesparingsplicht, omdat ofwel de locatie voorafgaand aan de subsidieaanvraag nog niet hoeft te voldoen aan de energiebesparingsplicht ofwel de benodigde mogelijkheid om omgevingsdiensten uit te nodigen voor een extra controle onvoldoende aansluit op de werkwijze van de omgevingsdiensten. Het aansluiten op de controlecyclus van de omgevingsdiensten, waarbij de controle voorafgaand aan de subsidieaanvraag plaatsvindt, heeft echter wel de meeste potentie gelet op de andere beoordelingscriteria. De variant zal naar verwachting niet leiden tot hoge regeldrukeffecten bij de aanvrager. Verder geeft deze optie rechtszekerheid en lijkt deze variant uitvoerbaar te zijn voor RVO.

Stapsgewijze introductie van de energiebesparingsvoorwaarde vanaf 2027

Omgevingsdiensten hebben momenteel nog beperkte capaciteit en expertise om de fysieke controles in het kader van de energiebesparingsplicht uit te voeren. Volgens de omgevingsdiensten zijn er per omgevingsdienst gemiddeld ca. 3 medewerkers opgeleid om de energiebesparingsplicht bij

bedrijven te controleren, in totaal 84 medewerkers. Volgens het Ministerie van KGG zouden er ruim 200 medewerkers bij de omgevingsdiensten gespecialiseerd zijn in het handhaven van de energiebesparingsplicht. Elke goed ingewerkte medewerker kan volgens de omgevingsdiensten naar schatting 100 controles per jaar afronden. Dit betekent dat er landelijk, met 28 omgevingsdiensten, ca. 8.400 controles jaarlijks kunnen plaats vinden. Volgens het Ministerie van KGG zouden ruim 20.000 controles per jaar kunnen plaatsvinden en kan binnen 4 jaar 80-90% van de doelgroep gecontroleerd worden. De minister voor Klimaat en Energie heeft in 2022 met een SPUK-regeling meer budget beschikbaar gesteld om de capaciteit van de omgevingsdiensten te vergroten.¹¹ De verwachting van de omgevingsdiensten is dat in 2027 de capaciteit en expertise dusdanig op orde is dat alle bedrijven die vallen onder de energiebesparingsplicht iedere 4 jaar kunnen worden bezocht. Het lijkt irreëel om de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidie vóór 2027 in te laten gaan. Het is bovendien verstandig om dit stapsgewijs te laten plaatsvinden, door de voorwaarde eerst in één regeling op te nemen alvorens deze eventueel, mede op basis van de toezichtcapaciteit, in een tweede en navolgende regeling op te nemen.

Wenselijkheid om 'wortel' en 'stok' te combineren

Binnen de focusgroep bestaan verschillende ideeën over de vraag of de wortel (subsidie) met de stok (energiebesparingsplicht) moet worden verbonden. Een deel van de deelnemers is van mening dat de beperkte naleving van de energiebesparingsplicht moet worden verholpen door het intensiveren van toezicht en handhaving. Zij wijzen erop dat de voorwaarde van de energiebesparingsplicht nu wordt neergelegd bij de (vermoedelijke) koplopers in de verduurzaming in Nederland en dat hiermee de verduurzaming door middel van subsidies wordt belemmerd door extra onzekerheid en controleverplichtingen. Het doelbereik van de energiebesparingsplicht en verduurzamingssubsidies zijn weliswaar in lijn met elkaar, maar kunnen niet tegelijkertijd via hetzelfde instrument gerealiseerd worden.

Omgevingsdiensten zien veel mogelijkheden om de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren en zij verwachten een toename in controlecapaciteit en expertise in 2027. Zij hebben de voorkeur dat de beslissing over het wel of niet verlenen van een subsidie niet bij hen wordt ondergebracht en dat bedrijven in ieder geval niet de omgevingsdiensten aankijken op een weigering van subsidie naar aanleiding van de controle. Primair beogen zij om bedrijven te controleren én te helpen om aan de wettelijke verplichting te (gaan) voldoen.

Een deel van de deelnemers is echter van mening dat de wortel wél met de stok kan worden verbonden. Zij betogen dat het al gebruikelijk is om deze twee instrumenten te combineren en dat van partijen mag worden verwacht dat zij zich aan de wet houden indien zij gebruik willen maken van de middelen van het Rijk.

Argumenten vóór het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies

Een deel van de focusgroep was, ondanks alle argumenten in de andere richting, voorstander van de energiebesparingsvoorwaarde. In de focussessie kon echter geen inzicht worden geboden in de wijze waarop de voorwaarde uitvoerbaar kan worden gemaakt voor omgevingsdiensten en RVO, dan wel hoe een dergelijke maatregel de naleving van de energiebesparingsplicht kan verbeteren. Wel werd nog naar voren gebracht dat de rapportageplicht (informatie- en onderzoeksplicht) kan worden gebruikt ter controle van de naleving. Deze rapportages geven echter, volgens omgevingsdiensten en RVO, geen accurate reflectie van of, en in welke mate, bedrijven daadwerkelijk voldoen aan de energiebesparingsplicht.

¹¹ [Stcrt. 2022, 17828](#)

Samenvattend

Uit de focusgroep zijn geen werkbare varianten naar voren gekomen voor het invoeren van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij subsidies. De belangrijkste redenen zijn dat door het opnemen van de voorwaarde:

- Een onuitvoerbare situatie ontstaat voor omgevingsdiensten en RVO.
- De subsidiedoelstellingen in mindere mate worden bereikt omdat een energiebesparingsvoorwaarde extra onzekerheid met zich meebrengt voor bedrijven en daarmee een extra belemmering vormt voor het uitvoeren van subsidiabele activiteiten die bijdragen aan de verduurzaming van Nederland;
- De lasten voor de uitvoering niet proportioneel zijn ten aanzien van het potentiële doelbereik.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. De energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies is onuitvoerbaar en onwenselijk.

Het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde in verduurzamingssubsidieregelingen is onuitvoerbaar en onwenselijk. Alle onderzochte voorkeursvarianten blijken na het toepassen van de beoordelingscriteria ongeschikt. Per type subsidie verschilt de beoordeling op nuances, maar op hoofdlijnen lopen de drie varianten voor alle typen subsidies vast op de volgende bezwaren:

- Variant 1: Het controleren van de naleving door aan te sluiten bij de reguliere controles van de omgevingsdiensten heeft als belangrijkste bezwaar dat deze variant onuitvoerbaar is, omdat de benodigde mogelijkheid voor bedrijven om omgevingsdiensten uit te nodigen voor een extra bezoek onvoldoende aansluit op de werkwijze (en huidige capaciteit) van de omgevingsdiensten.
- Variant 2: Het controleren van de naleving tijdens de beoordeling van de subsidieaanvraag heeft als belangrijkste bezwaar dat dit leidt tot een onuitvoerbare situatie voor de omgevingsdiensten, gezien de beperkte periode waarin de aanvraag wordt beoordeeld en het grote aantal subsidieaanvragen in combinatie met de controleplanning en de (nu nog) tekortschietende controlecapaciteit van de omgevingsdiensten.
- Variant 3: De steekproefsgewijze controle in de looptijd van de subsidie heeft als belangrijkste bezwaar dat dit rechtsonzekerheid met zich meebrengt voor de subsidieaanvragers. De aanvragers zal na de subsidieverlening in goed vertrouwen uitvoering willen geven aan mogelijk kostbare verduurzamingsmaatregelen, maar loopt het risico dat later alsnog een gedeeltelijke terugvordering plaatsvindt omdat achteraf blijkt dat niet volledig is voldaan aan de energiebesparingsplicht. Dit kan grote gevolgen hebben voor de continuïteit van het bedrijf. In deze variant heeft ook RVO meer uitvoeringscapaciteit nodig, dit als gevolg van een verwachte toename van het aantal terugvorderingen.

De onzekerheid die de energiebesparingsvoorwaarde met zich meebrengt, is ook in algemene zin (overstijgend over de varianten) bezwaarlijk. Aangezien het oordeel over de naleving van de energiebesparingsplicht niet zwart-wit is, is de uitkomst van een controle door de omgevingsdienst per definitie niet volledig voorspelbaar. Een deel van de doelgroep zal daarom afzien van het aanvragen van subsidie, ongeacht de mate waarin zij de energiebesparingsplicht naleven. De onzekerheid die hierdoor ontstaat, leidt naar verwachting tot minder aanvragen voor verduurzamingssubsidies en daardoor een verminderd doelbereik van de betreffende subsidieregelingen. Daarom lijkt subsidie niet het meest geschikte beleidsinstrument om in te zetten op verbetering van de naleving van de energiebesparingsplicht.

Ten aanzien van de maatwerkafspraken is de voorwaarde vanwege de genoemde onzekere uitvoeringsaspecten en de implicaties gedurende de looptijd die niet te overzien zijn, een extra en onnodig risico voor investeerders en daarmee onwenselijk. Hiermee komen de verduurzamingsdoelstellingen in het geding.

2. Het principe om geen subsidie te verlenen aan wetsovertreders is onhoudbaar.

Niet alleen een verbeterde naleving van de energiebesparingsplicht was een overweging voor het introduceren van de energiebesparingsvoorwaarde, maar ook de principiële vraag of bedrijven en instellingen aanspraak mogen maken op een verduurzamingssubsidie als zij zich niet houden aan de wettelijke energiebesparingsplicht. Tijdens het onderzoek bleek dat dit principe onhoudbaar is.

- Ten eerste zou het streng vasthouden aan dit principe moeten betekenen dat geen subsidie zou worden verleend aan een concern wanneer op één van de locaties van dit concern een onvolkomenheid is geconstateerd ten aanzien van de naleving. Dit is disproportioneel en ook onuitvoerbaar vanwege de mogelijke betrokkenheid van een groot aantal omgevingsdiensten. Bovendien geldt de energiebesparingsplicht op het niveau van de bedrijfslocatie.
- Ten tweede zou vasthouden aan het principe betekenen dat willens en wetens geen medewerking wordt verleend aan initiatieven die ook impact hebben op de verduurzamingsopgave. Het opleggen van de energiebesparingsvoorwaarde kan immers tot gevolg hebben dat bedrijven afhaken, geen subsidie aanvragen en daardoor geen activiteiten uitvoeren die bijdragen aan verduurzaming. Het doelbereik van de energiebesparingsplicht en het doelbereik van de subsidieregelingen zijn hierdoor niet tegelijkertijd via een voorwaarde in een subsidieregeling te realiseren. Overigens liggen de doelen van de energiebesparingsplicht en de subsidieregelingen wel in elkaars verlengde, waardoor het opnemen van de energiebesparingsvoorwaarde juridisch gezien niet in strijd lijkt te zijn met artikel 4:38 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit brononderzoek komen in dit opzicht meerdere vergelijkbare praktijkvoorbeelden naar voren van normerend beleid in subsidieregelingen.

5.2 Aanbevelingen

1. Neem de energiebesparingsplicht niet op als voorwaarde in verduurzamingssubsidieregelingen.

Gelet op de bovenstaande conclusies van het onderzoek, raden we aan om de energiebesparingsplicht niet op te nemen als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies en maatwerkafspraken. De minister van KGG heeft aangegeven dat het wel mogelijk is om voor het tekenen van de maatwerkafspraken een check te doen of deze bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht. We verwachten niet dat het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies de naleving van de energiebesparingsplicht zal verbeteren. Bovendien verwachten we dat de voorwaarde onuitvoerbaar is voor omgevingsdiensten (en RVO), en ook onwenselijk is met het oog op het doelbereik van de subsidieregelingen.

2. Ga na welke beleidsinstrumenten meer geschikt zijn om de naleving te verbeteren.

Nu uit het onderzoek naar voren is gekomen dat het subsidie-instrument niet het juiste instrument is om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen, wordt aanbevolen om na te gaan welke beleidsinstrumenten meer voor de hand liggen. Het onderzoeken van een alternatief beleidsinstrumentarium lag buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek, dat zich richtte op de mogelijkheden binnen subsidie-regelingen. Desalniettemin is in meerdere gesprekken naar voren gekomen dat de beleidsinzet efficiënter zou worden besteed als de verbetering van de naleving via een andere route wordt aangevlogen. Hierbij zijn versterking van toezicht & handhaving (in het algemeen), voorlichting (aan bedrijven die aangeven niet op de hoogte zijn van de energiebesparingsplicht) en vergunningen en toegang tot het energienet (voorrang bij naleving) benoemd als meer kansrijke instrumenten.

Middelen voor energietoezicht bij omgevingsdiensten

Rapport

April 2026

April 2026

Opgesteld door Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Informatiepunt Leefomgeving
Postbus 2232 | 3500 GE Utrecht
www.iplo.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst van afkortingen	4
Tabellen en grafieken	4
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2. Werkproces	5
1.3. Samenvatting van de bevindingen	6
2. Middelen van gemeenten en provincies	8
2.1. Totstandkoming van de gegevens	8
2.2. Beschikbare middelen voor energietoezicht	8
2.3. Contextuele duiding van de gegevens	11
2.3.1. Aanpalende taken	11
2.3.2. Seveso-taken	11
2.3.3. Budgetten 2025 ten opzichte van andere jaren	11
2.3.4. Energiebesparingsakkoord provincie Noord-Holland	11
3. SPUK-THE	12
3.1. Achtergrond SPUK-THE	12
3.2. Effecten	12
3.3. Verhouding middelen gemeenten en provincies.	12
3.4. Toelichting bij tabel 3 en grafiek 2	15
3.5. Effecten Noord-Hollands Energiebesparingsakkoord	15
3.6. Kanttekeningen bij SPUK-THE gegevens	15
4. Controles en capaciteit	16
4.1. Naleving van de plicht: hoeveel bezoek nodig?	16
4.2. Volledig toezicht en handhaving	16
4.3. Extra capaciteit nodig	17
4.4. Effectief toezicht is risicogestuurd	17
5. Effecten van energiecontroles	18
5.1. Doelgroep voor de energiebesparingsplicht	18
5.2. Bedrijven en instellingen bezocht	18
5.3. Hoeveel voldoen na een controle of hercontrole?	19
5.4. Controletraject bij informatieplicht en onderzoeksplicht	19
5.5. Effect van energiecontroles	19

Lijst van afkortingen

BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
EML	Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing
ETS	Emissions Trading System
Fte	Fulltime-equivalent
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPLO	Informatiepunt Leefomgeving
LOD	Last onder dwangsom
OD	Omgevingsdienst
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SPUK-THE	Specifieke uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht
VLOD	Voornemen last onder dwangsom
WPM	Werkgebonden personenmobiliteit

Tabellen en grafieken

Tabel 1	Beschikbare middelen (€) voor energietoezicht van gemeenten en provincies in 2025.
Tabel 2.1	Aantal uitgevoerde SPUK-THE (her)controles.
Tabel 2.2	Aantal uitgevoerde controles zonder SPUK-THE.
Tabel 3	Bijdrage gemeente, provincies en SPUK-THE in 2025.
Tabel 4	Noodzakelijkheid van extra fte.
Tabel 5	Cumulatief percentage bedrijven dat voldoet na controle, hercontrole, voornemen last onder dwangsom (VLOD) en last onder dwangsom (LOD).
Grafiek 1	Beschikbare middelen (€) voor energietoezicht van gemeenten en provincies in 2025.
Grafiek 2	Bijdrage gemeenten, provincie en SPUK-THE voor energietoezicht in 2025 (verdeling in %).
Grafiek 3	Aantal bezochte bedrijven en instellingen dat voldoet aan energiebesparingsplicht na een volledig controletraject, sinds de nieuwe ronde van de informatieplicht in 2023.
Grafiek 4	Cumulatief percentage bedrijven dat voldoet na controle, hercontrole, voornemen last onder dwangsom (VLOD) en last onder dwangsom (LOD).

1. Inleiding

De 28 omgevingsdiensten in Nederland voeren toezicht uit op de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen.¹ IPLO heeft op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat onderzocht hoeveel financiële middelen gemeenten en provincies ten behoeve van toezicht en handhaving beschikbaar stellen, het aantal benodigde fte's wanneer 100% van de doelgroep wordt gecontroleerd en de effecten van energiecontroles.

Wat is de energiebesparingsplicht?

In Nederland moeten alle bedrijven en instellingen met jaarlijks energiegebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ in aardgasequivalenten verbruiken voldoen aan de energiebesparingsplicht. Hiervoor moeten ze alle maatregelen treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.

Gemeenten en provincies zijn in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten zijn middels het basistakenpakket aangewezen om voor de gemeenten en provincies toezicht te houden op de energiebesparingsplicht. Daarnaast is de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bevoegd gezag en voeren de ILT en het SodM het toezicht uit.

Meer informatie over de energiebesparingsplicht: [Plicht ter verduurzaming van het energiegebruik | Informatiepunt Leefomgeving](#)

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

In het commissiedebat over energiebesparing van 18 december 2024 heeft de minister van Klimaat en Groene Groei toegezegd een brief te sturen over hoeveel bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht en hoeveel middelen beschikbaar zijn voor toezicht en handhaving.² Om hieraan invulling te geven is een uitvraag gedaan onder de omgevingsdiensten. Het doel van deze uitvraag is inzichtelijk maken:

- Welke middelen gemeenten en provincies beschikbaar stellen voor energietoezicht;
- Hoe de middelen van gemeenten en provincies zich verhouden tot de additionele rijksbijdrage (de Specifieke uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht, SPUK-THE);
- Hoeveel capaciteit (uitgedrukt in fte's) noodzakelijk is om alle locaties binnen het verzorgingsgebied van een omgevingsdienst eens per vier jaar te controleren.³
- Hoeveel bedrijven en instellingen sinds de nieuwe ronde van de informatieplicht in 2023 voldoen aan de energiebesparingsplicht.

1.2. Werkproces

De scope van dit onderzoek beperkt zich tot de 28 omgevingsdiensten. In het najaar van 2025 heeft IPLO bij alle omgevingsdiensten een uitvraag gedaan middels een vragenlijst en een verzoek tot een verdiepend interview. Indien dat laatste niet mogelijk was, is alleen de vragenlijst ingevuld.

Er is gesproken met toezichthouders, adviseurs en teamleiders. In de meeste gevallen hebben de omgevingsdiensten ook een financial controller laten meekijken.

¹ Een aantal omgevingsdiensten is inmiddels gefuseerd en/of van naam veranderd. Voor dit rapport zijn de namen van de omgevingsdiensten zoals ze in 2025 bekend waren aangehouden. Sinds januari 2026 zijn de volgende fusies/naamaanpassingen geweest:

- RUD Noord-Limburg is veranderd in Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg.
- RUD Drenthe is veranderd in Omgevingsdienst Drenthe.
- Omgevingsdienst Regio Utrecht en RUD Utrecht zijn gefuseerd in Omgevingsdienst Utrecht.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen en Omgevingsdienst Regio Arnhem zijn gefuseerd in Omgevingsdienst Groene Metropool.

² Tweede Kamer. Geraadpleegd 19-03-2025 via [Toezegging bij Energiebesparing | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

³ Het eens per vier jaar controleren van alle bedrijven en instellingen is geen norm vanuit de rijksoverheid.



In het onderzoek is gevraagd naar de financiële bijdragen vanuit gemeenten, provincies en het Rijk voor het jaar 2025. Er is gekozen voor 2025 als referentiejaar omdat dit de meest recente beschikbare gegevens zijn. De omgevingsdiensten hadden niet in alle gevallen inzicht in de precieze cijfers van de boven gestelde vragen. Ze hebben daarom in sommige gevallen op basis van een inschatting antwoord moeten geven. In januari en februari 2026 zijn de resultaten ter reactie bij de omgevingsdiensten, IPO en VNG voorgelegd. Alle data in dit rapport komt uit deze uitvraag, tenzij anders aangegeven.

1.3. Samenvatting van de bevindingen

1. Hoeveel procent van de doelgroep van de energiebesparingsplicht is vanaf 2023 bezocht als alle middelen in beschouwing worden genomen (gemeenten, provincies, Rijk)?

Deze ronde van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is gestart in juni 2023 en loopt tot en met juni 2027. Uit de SPUK-THE-data uit de Klimaatmonitor blijkt dat 30.681 bedrijven en instellingen zijn bezocht sinds de start van de nieuwe ronde van de informatieplicht in juni 2023 tot oktober 2025.⁴ Deze ronde loopt tot en met juni 2027. Het gaat dan om het totaal van de controles vanuit de SPUK-THE en vanuit de middelen van provincies en gemeenten buiten de SPUK-THE. Geschat wordt dat de doelgroep voor de energiebesparingsplicht – bedrijven en instellingen met een energieverbruik hoger dan 50.000 kWh of 25.000 m³ aardgasequivalenten – ongeveer 100.000 adressen omvat.⁵ Ongeveer 31% van de doelgroep is dus bezocht voor een energiecontrole. De verwachting is dat de doelgroep kleiner en daarmee het percentage bezochte locaties hoger is, omdat locaties met een energiebesparingsplicht soms meerdere adressen hebben.

2) Hoeveel dragen de provincies en gemeenten bij in 2025 aan energiebesparingstoezicht?

Op basis van de gegevens die de omgevingsdiensten zelf gerapporteerd hebben:

- Stellen gemeenten in totaal 120.234 uren beschikbaar voor totaalbedrag van € 13.702.652, -
- Stellen provincies in totaal 27.986 uren beschikbaar voor een totaalbedrag van € 3.179.779, -

In totaal is € 16.882.451,- beschikbaar gesteld door provincies en gemeenten voor energietoezicht in 2025. Zie hoofdstuk 2.

3) Hoe verhoudt de bijdrage van gemeenten en provincies zich tot de rijksbijdrage in 2025?

In 2025 was de bijdrage vanuit de gemeenten per omgevingsdienst gemiddeld 48%, 9% vanuit de provincie en 43% vanuit de SPUK-THE. De verhouding van de bijdrage uit de gemeenten, provincies en rijks gelden in de vorm van de SPUK-THE verschilt per omgevingsdienst. Zo wordt door een aantal gemeenten en provincies weinig tot niets bijgedragen. In andere gevallen dragen provincies juist extra bij. Zie hoofdstuk 3.

4) Hebben de omgevingsdiensten naar eigen inzicht genoeg capaciteit (fte's) om alle bedrijven en instellingen eens per vier jaar te controleren op de energiebesparingsplicht?

21 Van de 28 omgevingsdiensten geeft aan dat ze extra fte's nodig hebben om alle bedrijven en instellingen eens per vier jaar te kunnen controleren. Er zijn verschillende inzichten over wat een optimale bezoekfrequentie is. Een deel van de omgevingsdiensten geeft aan dat het niet altijd nodig is om alle bedrijven en instellingen eens in de vier jaar te bezoeken, omdat dit voor een deel van de doelgroep niet noodzakelijk is. Zie hoofdstuk 4.

5) Hoeveel bedrijven en instellingen nu voldoen aan de energiebesparingsplicht. Wat is de 'tussenstand' sinds de aanpassing van de wetgeving in 2023?

Omgevingsdiensten rapporteren dat 16.402 bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht na een controletraject. Het werkelijke aantal zal hoger liggen: drie omgevingsdiensten konden deze getalen niet aanleveren, maar hebben wel controletrajecten

⁴ Klimaatmonitor. Geraadpleegd 19-03-2025 via [Klimaatmonitor](#).

⁵ Bron CBS.



doorlopen. Er kan van worden uitgegaan dat binnen het verzorgingsgebied van deze omgevingsdiensten de gecontroleerde bedrijven ook voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook is het mogelijk dat bedrijven en instellingen die al voldoen aan de energiebesparingsplicht nog niet fysiek bezocht zijn door een omgevingsdienst. Deze bedrijven en instellingen zijn ook niet meegenomen in het totaal van 16.402.

Uit de uitvraag blijkt daarnaast dat een controletraject een sterke impuls geeft aan bedrijven en instellingen om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Na een eerste controle voldoet per omgevingsdienst gemiddeld 38% van de gecontroleerde locaties in een omgevingsdienstregio aan de energiebesparingsplicht. Na een controletraject stijgt dit naar 98% gemiddeld. De grootste sprong wordt gemaakt tussen de eerste controle en de hercontrole: van 38% naar 81%. Dit is een stijging van 43 procentpunten bij de bezochte doelgroep. Slechts bij gemiddeld 5% van de locaties binnen een omgevingsdienstregio is uiteindelijk een last onder dwangsom nodig. Zie hoofdstuk 5.

2. Middelen van gemeenten en provincies

Omgevingsdiensten zijn gevraagd hoeveel financiële middelen binnen hun omgevingsdienst beschikbaar waren voor energietoezicht op de energiebesparingsplicht in 2025. Het gaat om het bedrag dat is toegezegd door gemeenten en provincies, dus zonder de additionele rijksbijdrage.

2.1. Totstandkoming van de gegevens

De gerapporteerde gegevens zijn een benadering. Om de vraag te kunnen beantwoorden hoeveel middelen beschikbaar zijn gesteld door gemeenten en provincies, hebben veel omgevingsdiensten een inschatting moeten maken van de bedragen die beschikbaar zijn voor energietoezicht. Dit komt door de verschillende manieren waarop middelen voor energietoezicht opgenomen zijn in de financieringsstromen van de omgevingsdiensten. Zo werken sommige omgevingsdiensten op projectbasis en rekenen met een budget voor een periode van meerdere jaren. Voor de berekening van de bedragen die in dit rapport genoemd zijn, is dan meestal een verdeelsleutel gebruikt door de omgevingsdienst. De gegevens die genoemd worden zijn de begrootte bedragen. In werkelijkheid kunnen de bedragen afwijken, door andere inzet van uren of werknemers in een andere schaal.

2.2. Beschikbare middelen voor energietoezicht

De gegevens zijn compleet van 307 gemeenten van de in totaal 342 gemeenten.⁶ Deze gemeenten stellen in totaal € 13.702.652,- beschikbaar. Dat zijn 120.234 uren voor energietoezicht. De provincies stellen in totaal € 3.179.779,- beschikbaar. Dat zijn 27.986 uren voor energietoezicht.

In tabel 1 staan de uren en budgetten per omgevingsdienst. Grafiek 1 geeft een grafisch weergave van de budgetten per omgevingsdienst. Toelichting bij de cijfers volgt in 2.3.

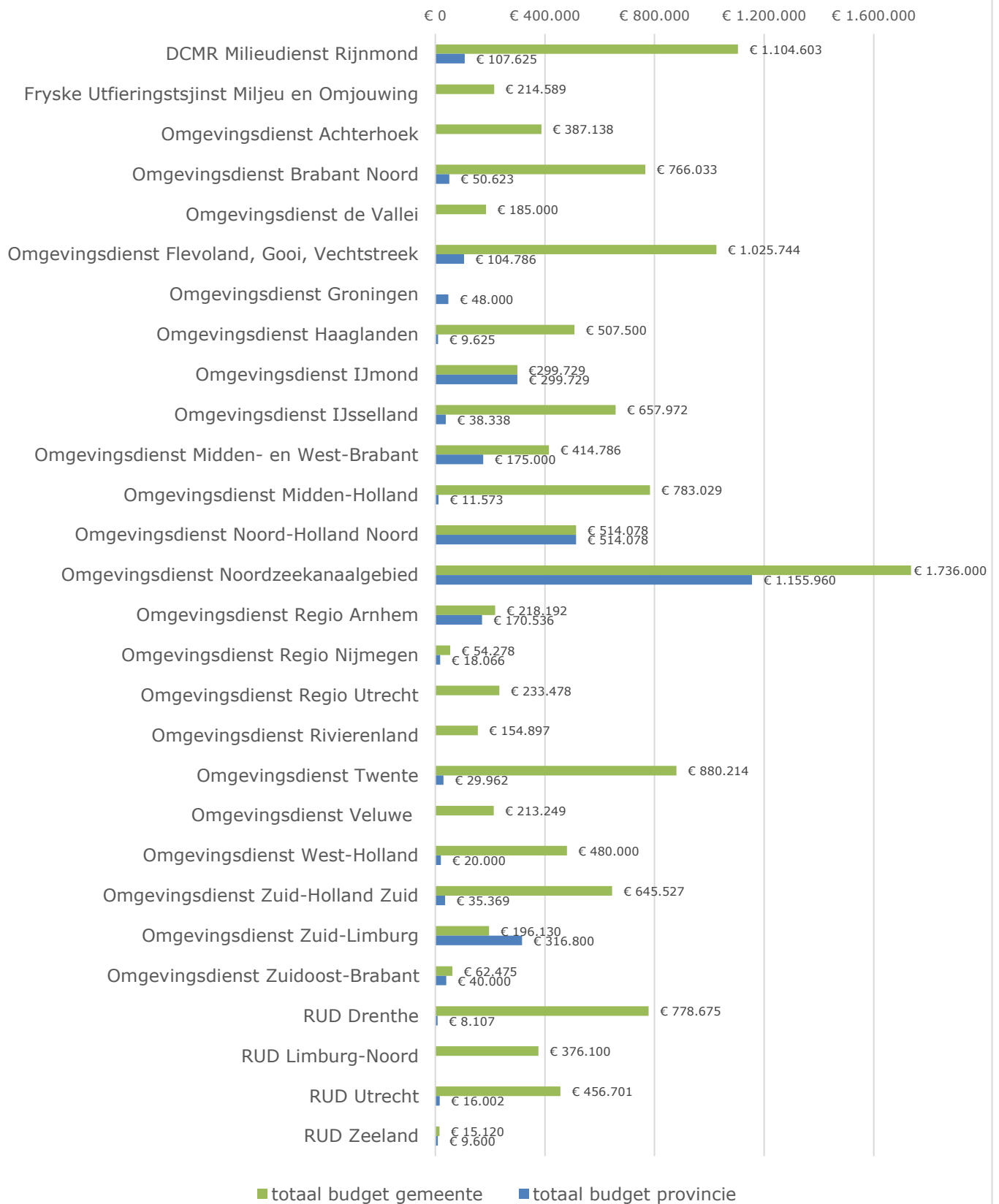
⁶ Gemeentelijke indeling op 1 januari 2026 | CBS

Omgevingsdienst	Aantal gemeenten met financiële inbreng	Aantal gemeenten in verzorgingsgebied omgevingsdienst ⁷	Totaal uren gemeente	Totaal budget gemeente	Totaal uren provincie	Totaal budget provincie
DCMR Milieudienst Rijnmond	13	13	9096	€ 1.104.603	875	€ 107.625
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing	18	18	1870	€ 214.589	0	€ 0
Omgevingsdienst Achterhoek	10	10	3426	€ 387.138	0	€ 0
Omgevingsdienst Brabant Noord	10	10	6619	€ 766.033	437	€ 50.623
Omgevingsdienst de Vallei	5	5	1850	€ 185.000	0	€ 0
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi, Vechtstreek	5	12	8141	€ 1.025.744	832	€ 104.786
Omgevingsdienst Groningen	0	10	0	€ 0	632	€ 48.000
Omgevingsdienst Haaglanden	9	9	4060	€ 507.500	77	€ 9.625
Omgevingsdienst IJmond	14	14	2855	€ 299.729	2855	€ 299.729
Omgevingsdienst IJsselland	11	11	5595	€ 657.972	326	€ 38.338
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	25	25	3632	€ 414.786	1530	€ 175.000
Omgevingsdienst Midden-Holland	6	6	6766	€ 783.029	100	€ 11.573
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	16	16	4943	€ 514.078	4943	€ 514.078
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	7	9	14000	€ 1.736.000	9322	€ 1.155.960
Omgevingsdienst Regio Arnhem	10	10	2154	€ 218.192	1639	€ 170.536
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	1	6	405	€ 54.278	125	€ 18.066
Omgevingsdienst Regio Utrecht	15	15	2856	€ 233.478	0	€ 0
Omgevingsdienst Rivierenland	8	8	1451	€ 154.897	0	€ 0
Omgevingsdienst Twente	14	14	7932	€ 880.214	270	€ 29.962
Omgevingsdienst Veluwe	12	12	1960	€ 213.249	0	€ 0
Omgevingsdienst West-Holland	12	12	4700	€ 480.000	200	€ 20.000
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	10	10	5741	€ 645.527	315	€ 35.369
Omgevingsdienst Zuid-Limburg	16	16	1783	€ 196.130	2880	€ 316.800
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	21	21	525	€ 62.475	336	€ 40.000
RUD Drenthe	12	12	6247	€ 778.675	65	€ 8.107
RUD Limburg-Noord	15	15	4161	€ 376.100	0	€ 0
RUD Utrecht	11	11	4209	€ 456.701	147	€ 16.002
RUD Zeeland	1	13	120	€ 15.120	80	€ 9.600
Totaal	307	342	120.234	€ 13.702.652	27.986	€ 3.179.779

Tabel 1. Beschikbare middelen (€) voor energietoezicht van gemeenten en provincies in 2025. (n=28)

⁷ Bron: Omgevingsdienst NL. Geraadpleegd 18-03-2025 via [Omgevingsdiensten - Omgevingsdienst NL](#)

Grafiek 1. Beschikbare middelen (€) voor energietoezicht van gemeenten en provincies in 2025



Grafiek 1. Beschikbare middelen (€) voor energietoezicht van gemeenten en provincies in 2025. (n=28)



2.3. Contextuele duiding van de gegevens

De bovenstaande gegevens geven een indicatief beeld, maar kunnen afwijken van de werkelijke waarden. De volgende informatie moet meegenomen worden bij het interpreteren van deze cijfers:

2.3.1. Aanpalende taken

Financieringsstromen binnen een omgevingsdienst zijn niet altijd direct te koppelen aan specifiek toezicht op de energiebesparingsplicht, omdat omgevingsdiensten op meerdere normen toezicht houden. Er is gevraagd naar de beschikbare middelen voor energietoezicht. Sommige omgevingsdiensten voeren aanpalende taken zoals label-C en de rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (WPM) uit binnen dezelfde budgetten die de gemeente of provincie beschikbaar heeft gesteld. Het kan daarom zijn dat de hiergenoemde budgetten ook de middelen voor deze aanpalende taken bevatten.

2.3.2. Seveso⁸-taken

Een aantal omgevingsdiensten heeft zogenoemde Seveso-taken: zij voeren controle uit bij Seveso-inrichtingen.⁹ Het gaat om de volgende omgevingsdiensten:

- Omgevingsdienst Groningen (voor Groningen, Drenthe en Friesland)
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (voor Overijssel en Gelderland)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (voor Noord-Holland, Flevoland en Utrecht)
- DCMR Milieudienst Rijnmond (voor Zuid-Holland en Zeeland)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (voor Noord-Brabant)
- Omgevingsdienst Zuid-Limburg (voor Limburg)

Van deze omgevingsdiensten heeft een deel de budgetten die beschikbaar zijn voor Seveso-taken meegeteld in de bedragen die hier genoemd worden (in de provinciale bijdrage). Een deel van de omgevingsdiensten heeft dat niet gedaan, omdat bij hen de Seveso-taken in een ander team belegd zijn en daardoor de financieringsstromen anders lopen. Hierdoor zijn deze financieringsstromen niet direct te koppelen aan energietoezicht.

2.3.3. Budgetten 2025 ten opzichte van andere jaren

Meerdere omgevingsdiensten hebben aangegeven dat het hier gaat om een momentopname. De budgetten die in 2025 beschikbaar waren, zijn niet in alle gevallen structureel. Omgevingsdiensten hebben mogelijk in voorgaande jaren of in 2026 meer of minder budget beschikbaar dan hier is weer gegeven. Zo geeft één omgevingsdienst aan dat voor een aantal gemeenten in 2025 geen budget beschikbaar was (behalve SPUK-THE), omdat het streven van een bezoekfrequentie van 80% in die gemeenten al behaald was. Die omgevingsdienst gebruikt de SPUK-THE gelden om tot een 100% bezoekfrequentie te komen. Opvallend in de bovenstaande tabel is dat Omgevingsdienst Groningen en RUD Zeeland geen of minimaal budget van de gemeenten beschikbaar hebben voor energietoezicht. Deze beide omgevingsdiensten geven aan vanaf 2026 wel middelen van de gemeenten te krijgen. Dit laat zien dat het budget over de jaren kan fluctueren en de budgetten van 2025 niet volledig representatief zijn bij alle omgevingsdiensten voor een langere periode.

2.3.4. Energiebesparingsakkoord provincie Noord-Holland

In de provincie Noord-Holland loopt van 2022 t/m 2026 het Noord-Hollandse Energiebesparingsakkoord.¹⁰ Dit betekent dat de provincie een cofinanciering beschikbaar stelt voor de gemeenten die energietoezicht (buiten de SPUK-THE) financieren. In deze uitvraag zijn de budgetten die de provincie beschikbaar gesteld heeft voor de Noord-Hollandse omgevingsdiensten opgeteld bij het provinciebudget. Het gaat om de omgevingsdiensten Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek.¹¹

⁸ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad.

⁹ Seveso-inrichtingen zijn bedrijven waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. Er gelden speciale regels voor deze bedrijven, o.a. in de Omgevingswet. Zie: [Milieubelastende activiteit Seveso-inrichting \(paragraaf 3.3.1 Bal\) | Informatiepunt Leefomgeving](#)

¹⁰ Zie voor meer informatie: [Energiebesparingsakkoord](#).

¹¹ Provincie Overijssel (periode 2019 t/m 2023) en provincie Gelderland (periode 2018 t/m 2024) hadden in het verleden beide een cofinancieringsstructuur, waarbij de provincie een deel van de kosten voor energietoezicht voor de gemeenten betaalden. In Gelderland

3. SPUK-THE

Omgevingsdiensten ontvangen voor de jaren 2022 tot en met 2026 een additionele rijksbijdragen om het toezicht op de energiebesparingsplicht te versterken. Hiermee worden controles uitgevoerd, maar ook toezichthouders aangenomen en opgeleid. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de verhouding tussen de rijksbijdrage in de vorm van de SPUK-THE en de middelen van gemeenten en provincies.

3.1. Achtergrond SPUK-THE

De SPUK THE is door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in de periode van 2022 tot en met 2026 beschikbaar gesteld voor omgevingsdiensten om de capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht een impuls te geven. Het bedrag dat voor de jaren 2022 tot en met 2026 voor de specifieke uitkeringen beschikbaar is gesteld is € 56 miljoen.¹² Door de financiële impuls van het ministerie kunnen omgevingsdiensten kennis en capaciteit opbouwen voor energiebesparingsstaken. De SPUK-THE kan breed ingezet worden, o.a. het bezoeken van bedrijven en instellingen en voor het aannemen en opleiden van energietoezichthouders.

3.2. Effecten

Door de SPUK-THE hebben de 28 omgevingsdiensten samen circa 103,5 fte aan extra toezichthouders aangenomen.¹³ Ook zijn er meer energiecontroles geweest:

Tabel 2.1. Aantal uitgevoerde SPUK-THE (her)controles

	Controles	Hercontroles
Informatieplichtige bedrijven	14.096	5.564
Onderzoekspflichtige (niet ETS) bedrijven	947	288
EU ETS-deelnemers	264	30

Bron: Klimaatmonitor. Stand oktober 2025

Tabel 2.2. Aantal uitgevoerde controles zonder SPUK-THE

	Controles	Hercontroles
Informatieplichtige bedrijven	14.967	7.872
Onderzoekspflichtige (niet ETS) bedrijven	407	226
EU ETS-deelnemers	30	3

Bron: Klimaatmonitor. Stand oktober 2025

Omgevingsdiensten zetten ook SPUK-THE middelen in voor het inzicht verkrijgen in de doelgroep, stimulerende toezichtsactiviteiten en overheadkosten.

3.3. Verhouding middelen gemeenten en provincies.

De SPUK-THE wordt door alle omgevingsdiensten gebruikt. Er is per omgevingsdienst gekeken naar de hoeveelheid beschikbare SPUK-THE middelen ten opzichte van de financiering door gemeenten en provincies. Tabel 3 geeft weer hoeveel middelen omgevingsdiensten beschikbaar hadden in 2025, uitgedrukt in uren en budgetten, en hoeveel SPUK-THE er in 2025 voor elke omgevingsdienst beschikbaar was gesteld door het Rijk. Het geeft ook weer hoe deze budgetten procentueel verdeeld zijn. In grafiek 2 wordt deze procentuele verdeling grafisch weergegeven.

was een voorwaarde hiervoor dat de gemeenten zorgden dat minimaal 50% van de bedrijven bezocht werd (zie: [Uitvoeringsprogramma uitvoering en handhaving 2025](#)). De omgevingsdiensten in Gelderland gaven aan dat deze cofinanciering voor een impuls bij de gemeenten gezorgd heeft. Inmiddels zijn de energiecontroles ingebed in de beleidsvoering van de gemeenten. Omdat deze cofinanciering is afgelopen, zijn de provinciale bijdragen niet meegenomen in de berekeningen in dit rapport.

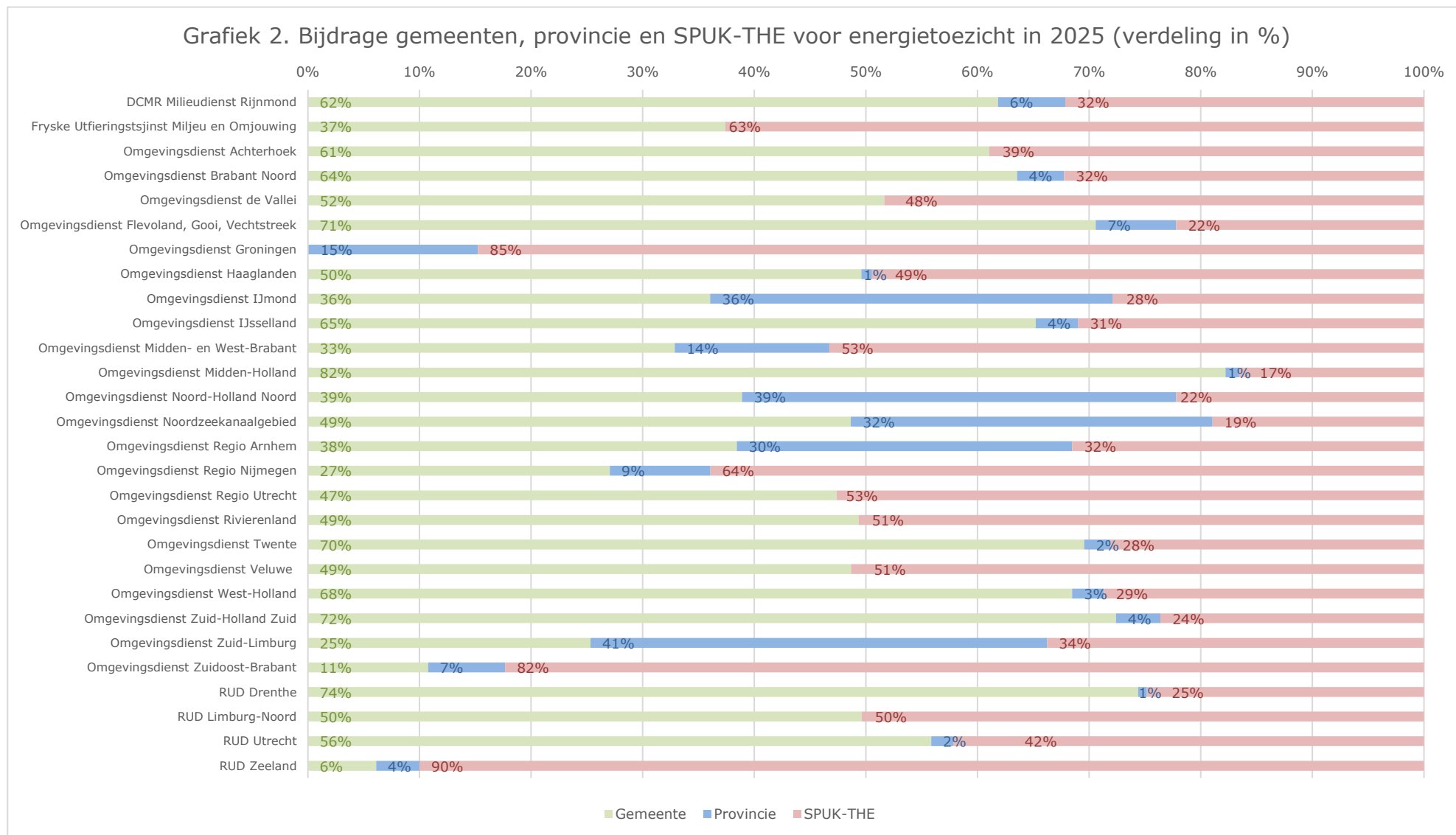
¹² RVO: [Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht \(SpUk THE\)](#). Geraadpleegd 04-03-2026 via [Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht \(SpUk THE\) | RVO.nl](#); Staatscourant 2022, 17828 | Overheid.nl. Geraadpleegd 04-03-2026 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-17828.html>

¹³ Klimaatmonitor. Geraadpleegd 04-03-2026 via [DASHBOARD - Toezicht en handhaving energiebesparing - Nederland](#)

Omgevingsdienst	Totaal uren gemeente	Totaal budget gemeente	Totaal uren provincie	Totaal budget provincie	SPUK-THE uitgekeerd in 2025 ¹⁴	Totaal Gemeente + provincie + SPUK-THE	Bijdrage gemeente %	Bijdrage Provincie %	Bijdrage SPUK-THE %
DCMR Milieudienst Rijnmond	9096	€ 1.104.603	875	€ 107.625	€ 574.221	€ 1.786.449	62%	6%	32%
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing	1870	€ 214.589	0	€ 0	€ 359.187	€ 573.776	37%	0%	63%
Omgevingsdienst Achterhoek	3426	€ 387.138	0	€ 0	€ 247.068	€ 634.206	61%	0%	39%
Omgevingsdienst Brabant Noord	6619	€ 766.033	437	€ 50.623	€ 388.832	€ 1.205.488	64%	4%	32%
Omgevingsdienst de Vallei	1850	€ 185.000	0	€ 0	€ 173.178	€ 358.178	52%	0%	48%
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi, Vechtstreek	8141	€ 1.025.744	832	€ 104.786	€ 322.640	€ 1.453.170	71%	7%	22%
Omgevingsdienst Groningen	0	€ 0	632	€ 48.000	€ 266.979	€ 314.979	0%	15%	85%
Omgevingsdienst Haaglanden	4060	€ 507.500	77	€ 9.625	€ 506.171	€ 1.023.296	50%	1%	49%
Omgevingsdienst IJmond	2855	€ 299.729	2855	€ 299.729	€ 232.113	€ 831.571	36%	36%	28%
Omgevingsdienst IJsselland	5595	€ 657.972	326	€ 38.338	€ 312.641	€ 1.008.951	65%	4%	31%
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	3632	€ 414.786	1530	€ 175.000	€ 672.447	€ 1.262.233	33%	14%	53%
Omgevingsdienst Midden-Holland	6766	€ 783.029	100	€ 11.573	€ 157.780	€ 952.382	82%	1%	17%
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	4943	€ 514.078	4943	€ 514.078	€ 293.526	€ 1.321.682	39%	39%	22%
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	14000	€ 1.736.000	9322	€ 1.155.960	€ 676.341	€ 3.568.301	49%	32%	19%
Omgevingsdienst Regio Arnhem	2154	€ 218.192	1639	€ 170.536	€ 178.930	€ 567.658	38%	30%	32%
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	405	€ 54.278	125	€ 18.066	€ 128.313	€ 200.657	27%	9%	64%
Omgevingsdienst Regio Utrecht	2856	€ 233.478	0	€ 0	€ 259.457	€ 492.935	47%	0%	53%
Omgevingsdienst Rivierenland	1451	€ 154.897	0	€ 0	€ 159.019	€ 313.916	49%	0%	51%
Omgevingsdienst Twente	7932	€ 880.214	270	€ 29.962	€ 355.382	€ 1.265.558	70%	2%	28%
Omgevingsdienst Veluwe	1960	€ 213.249	0	€ 0	€ 225.034	€ 438.283	49%	0%	51%
Omgevingsdienst West-Holland	4700	€ 480.000	200	€ 20.000	€ 200.964	€ 700.964	68%	3%	29%
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	5741	€ 645.527	315	€ 35.369	€ 210.521	€ 891.417	72%	4%	24%
Omgevingsdienst Zuid-Limburg	1783	€ 196.130	2880	€ 316.800	€ 261.581	€ 774.511	25%	41%	34%
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	525	€ 62.475	336	€ 40.000	€ 477.500	€ 579.975	11%	7%	82%
RUD Drenthe	6247	€ 778.675	65	€ 8.107	€ 259.900	€ 1.046.682	74%	1%	25%
RUD Limburg-Noord	4161	€ 376.100	0	€ 0	€ 382.018	€ 758.118	50%	0%	50%
RUD Utrecht	4209	€ 456.701	147	€ 16.002	€ 345.028	€ 817.731	56%	2%	42%
RUD Zeeland	120	€ 15.120	80	€ 9.600	€ 222.556	€ 247.276	6%	4%	90%
<i>Gemiddeld</i>	4182	€ 477.187	999	€ 113.564	€ 316.047	€ 906.798	48%	9%	43%
<i>Mediaan</i>	3846	€ 400.962	235	€ 24.981	€ 264.280	€ 796.121	49%	4%	36%
<i>Minimum</i>	0	€ 0	0	€ 0	€ 128.313	€ 200.657	0%	0%	17%
<i>Maximum</i>	14000	€ 1.736.000	9322	€ 1.155.960	€ 676.341	€ 3.568.301	82%	41%	90%

Tabel 3. Bijdrage gemeente, provincies en SPUK-THE in 2025. (n=28)

¹⁴ Bron [Staatscourant 2022, 17828](#) | [Overheid.nl](#) > [Officiële bekendmakingen](#)



Grafiek 2. Bijdrage gemeenten, provincie en SPUK-THE voor energietoezicht in 2025 (verdeling in %) (n=28).

3.4. Toelichting bij tabel 3 en grafiek 2

Uit deze gegevens blijkt dat de beschikbaar gestelde middelen door de gemeenten en provincies uiteenlopen. Een aantal omgevingsdiensten ontving in 2025 geen of nauwelijks geld van de gemeenten (minder dan 20%). Het gaat dan om RUD Zeeland, Omgevingsdienst Groningen en Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant. De omgevingsdiensten die in verhouding meer financiering uit de SPUK-THE ontvangen dan vanuit de gemeenten en provincies (meer dan 50%) zijn de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, Omgevingsdienst Regio Nijmegen, Omgevingsdienst Regio Utrecht, Omgevingsdienst Rivierenland en Omgevingsdienst De Veluwe.

Twee omgevingsdiensten geven aan dat de provincie in 2025 extra budget voor energiebesparingsstaken beschikbaar stelde, omdat het provinciebestuur dit van extra belang acht. Het gaat dan om de provincie Groningen en provincie Limburg.

3.5. Effecten Noord-Hollands Energiebesparingsakkoord

In tabel 3 en grafiek 2 zijn ook de effecten van het Noord-Hollands Energiebesparingsakkoord terug te zien. Binnen het akkoord is afgesproken dat de provincie de bijdragen van de gemeenten aan energietoezicht verdubbelt. Omgevingsdienst IJmond en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord ontvingen in 2025 daarom dus een even hoog percentage van de provincie als van hun gemeenten. Bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek is dit effect minder zichtbaar. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geeft aan naast regulier toezicht extra taken voor de gemeenten uit te voeren. De budgetten voor deze taken worden niet verdubbeld door de provincie. In het verzorgingsgebied van Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek vallen zes van twaalf gemeenten binnen de provincie Noord-Holland en de andere zes binnen de provincie Flevoland. Alleen voor de gemeenten binnen Noord-Holland is voor deze omgevingsdienst budget vanuit de provincie beschikbaar.

3.6. Kanttekeningen bij SPUK-THE gegevens

De omgevingsdiensten ontvangen de SPUK-THE voor een aantal jaar, maar niet altijd in dezelfde verhouding. De begrootte bedragen voor 2025 zijn mogelijk niet voor iedere omgevingsdienst representatief voor het bedrag van de SPUK-THE dat over de gehele looptijd begroot is. Daarnaast zijn de gegevens over de begrootte SPUK-THE bedragen door de omgevingsdiensten zelf aangedragen bij RVO. Het leveren van deze gegevens aan de RVO is niet verplicht. Daardoor kan het voorkomen dat de werkelijke bedragen afwijken van de hierboven genoemde gegevens.

4. Controles en capaciteit

Omgevingsdiensten zijn gevraagd naar de optimale bezoekfrequentie voor energiecontroles. Hieruit kwamen veel verschillende inzichten: er was geen overkoepelende consensus. Omgevingsdiensten zijn ook gevraagd of het mogelijk is om alle locaties in hun verzorgingsgebied eens per vier jaar te bezoeken. Voor veel diensten is dit niet het geval, omdat niet alle diensten voldoende capaciteit (fte's) beschikbaar hebben. De omgevingsdiensten zetten mede daarom in op risicogestuurd toezicht.

4.1. Naleving van de plicht: hoeveel bezoek nodig?

De omgevingsdiensten zijn gevraagd naar hoe het aantal bedrijfsbezoeken zich verhoudt tot het naleven van de plicht door alle bedrijven en instellingen. Een deel van de omgevingsdienst vindt dat het een goed streven is om alle bedrijven en instellingen eens per vier jaar te bezoeken. Dit wordt met name als zinvol ervaren, omdat de erkende maatregelenlijst (EML) ook eens in de vier jaar geüpdatet wordt. Andere omgevingsdiensten zien dit anders. Er wordt bijvoorbeeld geopperd om toezicht te differentiëren naar het energieverbruik, bijvoorbeeld vaker controleren bij energie-intensieve bedrijven (zie ook 4.4). Op basis van de antwoorden is er nu nog geen gemeenschappelijk beeld te bepalen over de toezichtsfrequentie.

De Erkende Maatregelen Lijst (EML)

In de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML) staan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. De EML bestaat uit 3 onderdelen: Gebouwen, Faciliteiten en Processen. Met de EML kan aan de energiebesparingsplicht worden voldaan. (Tekst van [RVO](#)).

4.2. Volledig toezicht en handhaving

De omgevingsdiensten zijn gevraagd hoe zij staan tegenover volledig toezicht en handhaving. Hiermee wordt bedoeld alle bedrijven en instellingen onder de energiebesparingsplicht eens in de 4 jaar te controleren. De Algemene Rekenkamer gaat hier in het onderzoek naar de energiebesparingsplicht vanuit.¹⁵ Het aantal bedrijven en instellingen dat bezocht moet worden voor een energiecontrole is echter niet genormeerd. Er is geen normstelling voor omgevingsdiensten om een bepaald aantal bedrijven of instellingen te bezoeken. Omgevingsdiensten kunnen hierover wel afspraken gemaakt hebben met hun opdrachtgevers (gemeenten en provincies).

De antwoorden van Omgevingsdiensten over volledig toezicht en handhaving lopen uiteen. Een aantal omgevingsdiensten kon niet met zekerheid zeggen of ze hieraan kunnen voldoen en heeft daarom 'onzeker' of 'nee' geantwoord. Dit komt met name doordat de doelgroep die bezocht dient te worden niet volledig in beeld is. Daarom kon geen goed schatting gegeven worden van het bereik van de doelgroep in de periode 2027-2030. Omgevingsdiensten verwachten dat dit met het beschikbaar stellen van de energiegebruiksgegevens van bedrijven en instellingen via de netbeheerders duidelijker gaat worden. Veel omgevingsdiensten geven aan dat de onzekerheid over de rijksbijdrage (vervolg van de SPUK-THE) invloed heeft op hun inschatting. Op het moment dat deze uitvraag plaatsvond, was het nog niet duidelijk of de SPUK-THE verlengd zou worden of de financiering voor de omgevingsdiensten vanaf 2027 uit het gemeente- of provinciefonds zou komen. Alle omgevingsdiensten die met 'nee' geantwoord hebben, geven aan dat het afhangt van de rijks- en gemeentelijke bijdragen of ze de frequentie van eens per vier jaar kunnen behalen. Een aantal omgevingsdiensten geeft aan dat deze frequentie niet te behalen is zonder SPUK-THE. Zes

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2024) *Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat*. Geraadpleegd 31-03-2026 via [Energiebesparingsplicht, 2008-2023 | Algemene Rekenkamer](#)

omgevingsdiensten geven aan deze frequentie ook niet te kunnen halen met SPUK-THE. Drie daarvan zeggen geen capaciteit te hebben om de frequentie te behalen. Ook drie omgevingsdiensten die 'onzeker' geantwoord hebben zeggen waarschijnlijk onvoldoende capaciteit te hebben voor deze bezoekfrequentie.

4.3. Extra capaciteit nodig

Aan de omgevingsdiensten is gevraagd of ze extra capaciteit (in fte's) nodig zouden hebben om aan de bezoekfrequentie van eens per vier jaar te voldoen: 21 van de 28 omgevingsdiensten geven aan dat ze extra menskracht nodig hebben om dit te kunnen doen. Zie tabel 4.

Van de 21 omgevingsdiensten die aangeven extra menskracht nodig te hebben, hebben 20 een schatting gemaakt hoeveel extra fte nodig te hebben. Dit komt uit op een totaal van 147,6 fte, met een bandbreedte van 1,5 tot 16 fte. Dat de geschatte extra capaciteit uiteen loopt is verklaarbaar, omdat de omvang van verzorgingsgebieden van de omgevingsdiensten verschilt. De omgevingsdiensten verschillen ook van omvang in capaciteit. Deze uitvraag is niet ingegaan op het benodigd aantal fte in verhouding tot de bestaande grootte van de bestaande capaciteit van een omgevingsdienst.

Heeft jouw OD meer fte's nodig?	Aantal
Ja	21
Nee	5
Onzeker	2

Tabel 4. Noodzakelijkheid van extra fte. (n=28)

4.4. Effectief toezicht is risicogestuurd

De omgevingsdiensten geven aan dat het niet realistisch is dat hun inzet capaciteit met de bovengenoemde inschattingen zal toenemen. Daarom zetten ze liever de capaciteit die beschikbaar is zo efficiënt mogelijk in. Het merendeel van de omgevingsdiensten ziet risicogestuurd toezicht als essentieel voor het bepalen van hun prioritering van locatiebezoeken. Aan de gekozen risico's wordt vervolgens een prioritering gehangen: het grootst ingeschatte risico wordt eerst bezocht, daarna het opvolgende risico, etc.¹⁶

18 Omgevingsdiensten geven aan al risicogestuurd te werken. De manier van risicogestuurd werken verschilt per omgevingsdienst. Het bepalen van de risico's en de prioritering die hieraan gegeven wordt, doen omgevingsdiensten op verschillende wijzen. Sommige zetten in op grootverbruikers, anderen kijken naar naleefgedrag, niet-indieners, branche, etc. Met risicogestuurd toezicht proberen omgevingsdiensten hun capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten en een zo groot mogelijk besparingspotentieel aan te snijden.

¹⁶ De Bruijn en Teisman (7:2020) *Prioritering bij toezichthouders. Een onderzoek naar risicogestuurd toezicht*. Boom criminologie, Den Haag

5. Effecten van energiecontroles

Omgevingsdiensten zijn gevraagd naar het effect van een energiecontroletraject. Sinds de start van de nieuwe ronde voor de informatieplicht in 2023 zijn 16.402 bedrijven en instellingen bezocht en beoordeeld als voldaan. Omgevingsdiensten rapporteren dat een controletraject effectief werkt. Bedrijven en instellingen voldoen in de meeste gevallen al na een controle en hercontrole.

5.1. Doelgroep voor de energiebesparingsplicht

Omgevingsdiensten hadden in 2025 niet de totale omvang van de doelgroep in hun verzorgingsgebied in beeld. Omgevingsdiensten bezochten bedrijven op basis van verschillende informatiebronnen, zoals de ingediende informatieplichtrapportages en de gegevens van de RVO, BAG en kadaster. De beschikbaarstelling van de energieverbruiksgegevens van de netbeheerdersdata medio 2025¹⁷ geeft omgevingsdiensten meer handvatten om energierelevante bedrijven en instellingen te identificeren. De verwachting is dat deze gegevens in de loop van 2026 een beter inzicht in de doelgroep gaan opleveren.

Informatieplicht en onderzoeksplicht

Bedrijven en instellingen die aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen – omdat ze een energieverbruik hebben van meer dan 50.000 kWh of 25.000 m³ in aardgasequivalenten – hebben ook een **informatieplicht**. Ze moeten hiervoor eens per vier jaar rapporteren over welke energiebesparende maatregelen ze hebben genomen.

Zie voor meer informatie over de informatieplicht: [Informatieplicht ter verduurzaming van het energiegebruik | Informatiepunt Leefomgeving](#).

Wanneer een bedrijf of instelling meer dan 10.000.000 kWh energie of 170.000 m³ aardgasequivalenten gebruikt, heeft het ook een **onderzoeksplicht**. Het bedrijf of de instelling moet dan rapporteren over het energieverbruik van de processen en faciliteiten en onderzoeken welke besparingsmaatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar genomen kunnen worden. Tot 1 december 2027 geldt de onderzoeksverplichting alleen als een bedrijf of instelling zowel de ondergrens voor energieverbruik haalt als genoemd wordt in artikel 2.14c, lid 2 van het Activiteitenbesluit.

Zie voor meer informatie over de onderzoeksplicht: [Onderzoeksplicht bij verduurzaming van het energiegebruik | Informatiepunt Leefomgeving](#).

5.2. Bedrijven en instellingen bezocht

Omgevingsdiensten hebben wel zicht op het effect van de controletrajecten die doorlopen zijn. Voor deze uitvraag is daarom gevraagd naar het laatste. Omgevingsdiensten zijn gevraagd hoeveel bedrijven en instellingen zij bezocht hebben én als volledig voldaan beoordeeld voor de energiebesparingsplicht. 25 Omgevingsdiensten hebben hierover gerapporteerd: in totaal komen zij uit op 16.402 bedrijven en instellingen die voldoen aan de energiebesparingsplicht na een controletraject. Zie Grafiek 3.

Dit betekent dat op basis van de cijfers uit de klimaatmonitor, van de 30.681 bezochte bedrijven en instellingen ongeveer 53% momenteel voldoet. De verwachting is dat op den duur meer bedrijven en

¹⁷ IPLO. Geraadpleegd 10-03-2026 via [Energiegegevens van netbeheerders ontvangen nu juridisch mogelijk | Informatiepunt Leefomgeving](#).

instellingen zullen gaan voldoen omdat nog niet bij iedere locatie alle vervolgstappen na een eerste controle zijn genomen. Het totale aantal bedrijven en instellingen zal in werkelijkheid hoger liggen, omdat de gegevens van omgevingsdienst Groningen, omgevingsdienst IJmond en RUD Limburg Noord ontbreken. Ook is het te verwachten dat bedrijven en instellingen die al voldoen aan de energiebesparingsplicht nog niet fysiek bezocht zijn door een Omgevingsdienst.

5.3. Hoeveel voldoen na een controle of hercontrole?

Tabel 5 geeft weer hoeveel bedrijven en instellingen voldoen in de loop van een controle traject. Een controletraject bestaat uit een eerste controle, hercontrole, voornemen last onder dwangsom (VLOD) en een last onder dwangsom (LOD). Wanneer een bedrijf of instelling na een hercontrole nog niet voldoet aan de energiebesparingsplicht, kan een toezichthouder overgaan op handhaving. Er wordt dan eerst een voornemen last onder dwangsom (VLOD) gestuurd: een vooraankondiging dat het bedrijf of instelling beboet zal worden als de overtreding niet ongedaan gemaakt wordt, omdat het zich niet houdt aan de energiebesparingsplicht. Ten slotte wordt deze boete verstuurd en verbeurd als de overtreding niet ongedaan gemaakt wordt. Dit is de last onder dwangsom.¹⁸

De tabel moet als volgt gelezen worden: het totaal van de bedrijven en instellingen waar de omgevingsdiensten langsgaan is 100%. Er wordt vanuit gegaan dat na iedere stap in het controletraject het aantal bedrijven en instellingen dat aan de energiebesparingsplicht voldoet gestegen is. Dat betekent dat een omgevingsdienst die 100 bedrijven bezoekt bijvoorbeeld na de eerste controle 25 van de 100 bedrijven en instellingen als voldaan aan de energiebesparingsplicht constateert. In dat geval staat er 25% in de eerste kolom. Na hercontrole voldoen 50 van de 100 bedrijven en instellingen: 50% in de tweede kolom, etc.

5.4. Controletraject bij informatieplicht en onderzoeksplicht

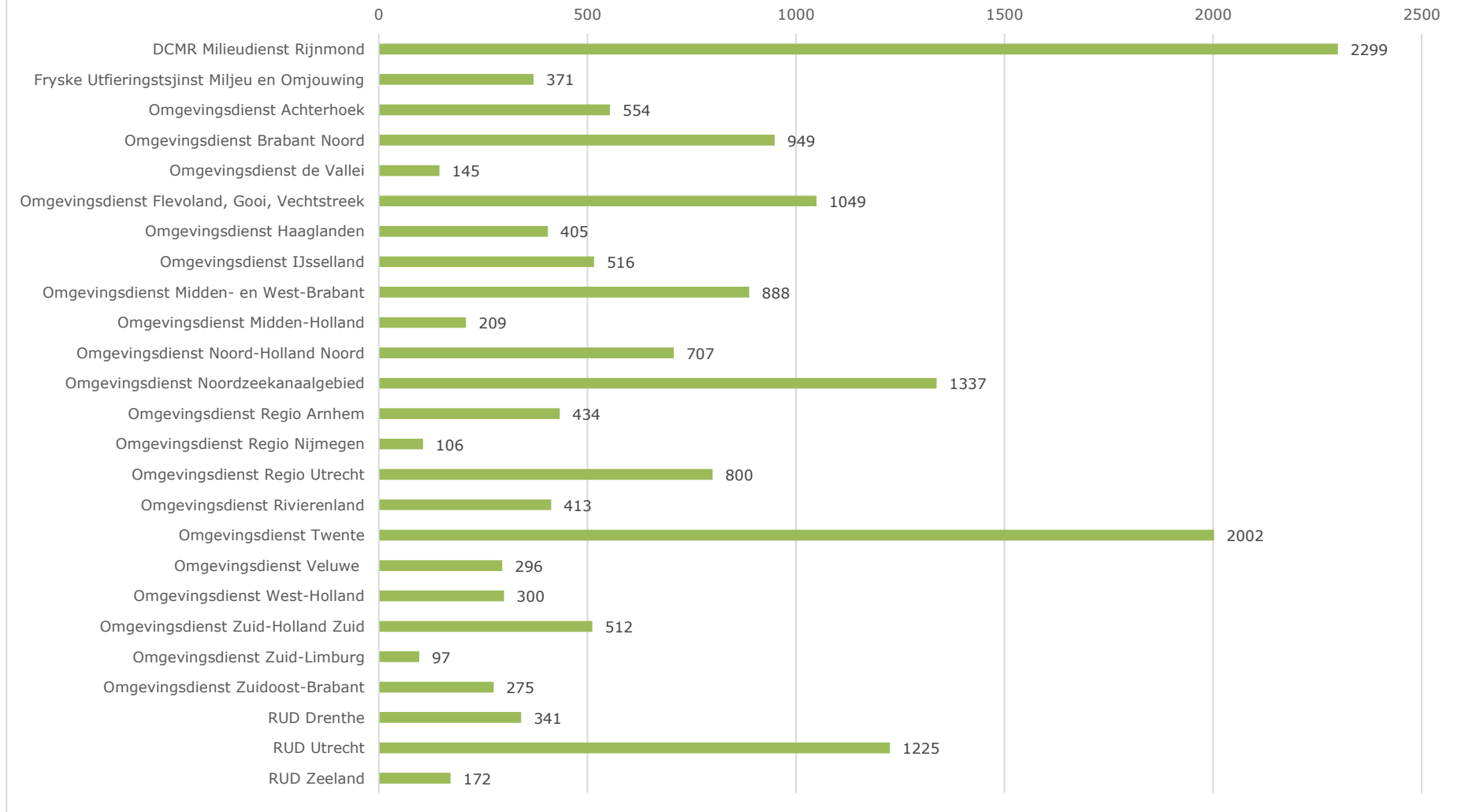
In tabel 5 is een onderscheid gemaakt tussen informatieplichtige bedrijven en instellingen en onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen (zie groene inzet). Daar waar een asterisk (*) staat, konden nog geen gegevens ingevuld worden. Dit omdat de omgevingsdienst nog niet toe is aan dit deel van het controletraject. Het kan daarom zijn dat een omgevingsdienst op minder dan 100% uitkomt. In grafiek 4 is grafisch weergegeven hoeveel bedrijven en instellingen in de loop van een controletraject voldoen aan de plicht, uitgedrukt in percentages. Voor de informatieplichtige bedrijven en instellingen hebben de omgevingsdiensten bijna allemaal een duidelijk beeld van de hoeveelheid bedrijven en instellingen dat voldoet na een controletraject. Voor de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen is dat niet het geval: een controletraject bij onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen duurt aanzienlijk langer, omdat de bedrijfsprocessen ingewikkelder zijn dan bij de meeste informatieplichtige bedrijven en instellingen. De gegevens over de onderzoeksplicht zijn niet compleet genoeg om een algemeen beeld voor alle omgevingsdiensten te schetsen. In grafiek 4 zijn daarom alleen de percentages van de informatieplichtige bedrijven en instellingen meegenomen.

5.5. Effect van energiecontroles

Uit tabel 5 en grafiek 4 blijkt dat een controletraject een sterke impuls geeft aan bedrijven en instellingen om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Na een eerste controle voldoet gemiddeld 38% van de locaties in een omgevingsdienstregio aan de energiebesparingsplicht. Na een controletraject is dit 98% van de locaties. De grootste sprong wordt gemaakt tussen de eerste controle en de hercontrole: van 38% naar 81%. Dit is een stijging van 43 procentpunten. Een last onder dwangsom is uiteindelijk maar nodig bij gemiddeld 5% van de locaties in een omgevingsdienstregio.

¹⁸ De last onder dwangsom kan ook een langer proces worden. Een bedrijf of instelling kan bijvoorbeeld bezwaar aantekenen en in beroep gaan bij een bestuursrechter. Voor dit onderzoek zijn deze stappen achterwege gelaten.

Grafiek 3. Aantal bezochte bedrijven dat voldoet aan energiebesparingsplicht na controletraject, sinds 2023

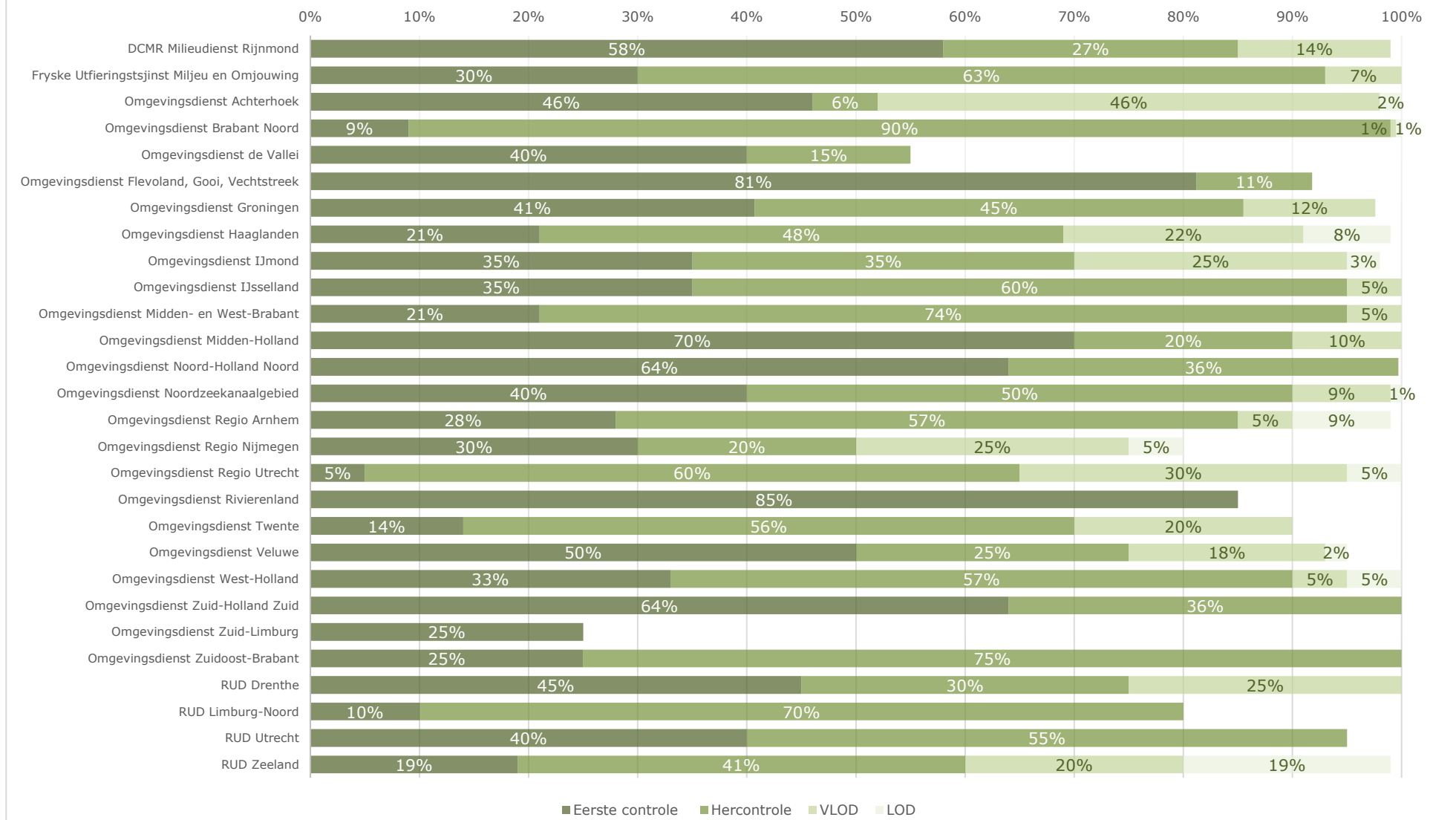


Grafiek 3. Aantal bezochte bedrijven en instellingen dat voldoet aan energiebesparingsplicht na een volledig controletraject, sinds de nieuwe ronde van de informatieplicht in 2023. (n=25)

Omgevingsdienst	Informatieplichtige bedrijven				Onderzoekspflichtige bedrijven			
	Eerste controle	Hercontrole	VLOD	LOD	Eerste controle	Hercontrole	VLOD	LOD
DCMR Milieudienst Rijnmond	58%	85%	99%	99%	50%	84%	100%	100%
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing	30%	93%	100%	100%	0%	97%	99%	100%
Omgevingsdienst Achterhoek	46%	52%	98%	100%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Brabant Noord	9%	99%	100%	100%	*	*	*	*
Omgevingsdienst de Vallei	40%	55%	*	*	*	*	*	*
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi, Vechtstreek	81%	92%	*	*	*	*	*	*
Omgevingsdienst Groningen	41%	86%	98%	*	*	*	*	*
Omgevingsdienst Haaglanden	21%	69%	91%	99%	*	*	*	*
Omgevingsdienst IJmond	35%	70%	95%	98%	35%	70%	95%	98%
Omgevingsdienst IJsselland	35%	95%	100%	100%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	21%	95%	100%	100%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Midden-Holland	70%	90%	100%	100%	45%	*	*	*
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	64%	100%	100%	100%	13%	*	*	*
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	40%	90%	99%	100%	50%	*	*	*
Omgevingsdienst Regio Arnhem	28%	85%	90%	99%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	30%	50%	75%	80%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Regio Utrecht	5%	65%	95%	100%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Rivierland	85%	*	*	*	*	*	*	*
Omgevingsdienst Twente	14%	70%	90%	90%	10%	80%	*	*
Omgevingsdienst Veluwe	50%	75%	93%	95%	85%	*	*	*
Omgevingsdienst West-Holland	33%	90%	95%	100%	50%	*	*	*
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	64%	100%	100%	100%	*	*	*	*
Omgevingsdienst Zuid-Limburg	25%	*	*	*	10%	*	*	*
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	25%	100%	100%	100%	24%	10%	*	*
RUD Drenthe	45%	75%	100%	100%	*	*	*	*
RUD Limburg-Noord	10%	80%	*	*	10%	80%	*	*
RUD Utrecht	40%	95%	*	*	*	*	*	*
RUD Zeeland	19%	60%	80%	99%	*	*	*	*
<i>Gemiddeld</i>	38%	81%	95%	98%	32%	70%	98%	99%
<i>Mediaan</i>	35%	85%	99%	100%	30%	80%	99%	100%
<i>Minimum</i>	5%	50%	75%	80%	0%	10%	95%	98%
<i>Maximum</i>	85%	100%	100%	100%	85%	97%	100%	100%

Tabel 5. Cumulatief percentage bedrijven dat voldoet na controle, hercontrole, voornemen last onder dwangsom (VLOD) en last onder dwangsom (LOD). * = (nog) geen gegevens. Veelal zijn ODs nog niet toe aan dit deel van het handhavingstraject, of zijn de (V)LODs nog niet definitief. (n=28)

Grafiek 4. Percentage bedrijven dat voldoet na controle (cumulatief)



Grafiek 4. Cumulatief percentage bedrijven dat voldoet na controle, hercontrole, voornemen last onder dwangsom (VLOD) en last onder dwangsom (LOD). (n=28)



**Informatiepunt
Leefomgeving**

Kenniscentrum van de overheid




Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Programma
Energiebesparing


Meerjarig Uitvoeringsplan

Januari 2026

Samenwerken met de
kennis van professionals.



Dit rapport is verschenen in opdracht van de programmamanager van het Programma Energiebesparing bij Omgevingsdienst NL, met behulp van subsidie van het ministerie van Klimaat en Groene Groei.



Inhoud

Inhoud	2
Afkortingen.....	3
Samenvatting	5
1. Inleiding	9
2. De situatie bij de omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL.....	13
2.1. Wat goed gaat	13
2.2. Wat beter kan	14
2.3. Behoeften ten opzichte van Omgevingsdienst NL.....	16
3. Doelstellingen van het programma	19
3.1. Bijdragen aan uniformiteit	19
3.2. Bijdragen aan de kwaliteit van de taken van de omgevingsdiensten.....	20
3.3. Bijdragen aan de efficiëntie/effectiviteit van de uitvoering van energiebesparingstaken.....	20
4. Rol van het programma.....	25
4.1. Rol richting omgevingsdiensten	25
4.2. Rol richting het bureau Omgevingsdienst NL.....	26
4.3. Rol richting de partners.....	27
4.4. Organisatiestructuur Programma Energiebesparing.....	28
5. Werkthema's	34
5.1. Wetgeving	35
5.2. Werkwijzen.....	40
5.3. Kennisdeling	43
5.4. Samenwerking	46
5.5. Ontwikkeling en toekomstbestendigheid	49
5.6. Data	51
5.7. Opleidingen.....	55
Bijlagen	61
Bijlage 1. Financiële paragraaf	62
Bijlage 2. Overzicht producten	63
Bijlage 3. Overzicht werksessies MUP.....	64

Afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CT	Coördinatieteam
EML	Erkende Maatregelenlijst Energiebesparing
EPBD	Energy Performance of Buildings Directive
ETS-bedrijven	Bedrijven die vallen onder het Europese <i>Emissions Trading System</i>
IBP VTH	Interbestuurlijk Programma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IPLO	Informatiepunt Leefomgeving
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KGG	Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Label C	Energielabel C-verplichting voor kantoren
MUP	Meerjarig Uitvoeringsprogramma Energiebesparing
PHOE	Post-HBO Opleiding in Energie
RES	Regionale Energiestrategie
SPUK-THE	Specifieke Uitkering Toezicht & Handhaving Energiebesparing
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VRO	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VUE	Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen



Samenvatting

Context

Energiebesparing is een van de belangrijkste pijlers voor het behalen van de Nederlandse en Europese klimaat- en energiedoelen. De toezicht- en handhavingstaken voor de wetgeving rondom energiebesparing liggen grotendeels bij de omgevingsdiensten. Energiebesparing is daardoor snel uitgegroeid tot een groot en belangrijk thema binnen de omgevingsdiensten. Het Programma Energiebesparing, een initiatief van Omgevingsdienst NL, is de afgelopen drie jaar ontwikkeld om in de behoefte aan samenwerking en kennisdeling tussen omgevingsdiensten te voorzien.

Doel van het meerjarig uitvoeringsplan

Dit meerjarige uitvoeringsplan blikt terug op de ontwikkelingen die het Programma Energiebesparing de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en kijkt vooruit naar een structurele aanpak voor de komende jaren. Dit heeft als doel de uitvoering van energiebesparingstaken binnen de omgevingsdiensten robuuster te maken. Het uitvoeringsplan bestaat uit vier verschillende projecten: meerjarige uitvoeringsagenda, data, opleidingen en organisatiestructuur. Uit deze projecten zijn concrete producten geformuleerd waar Omgevingsdienst NL mee aan de slag kan. De vier projecten moeten bijdragen aan de professionaliseringslag van het Programma Energiebesparing. De projecten zijn in een intensieve samenwerking met omgevingsdiensten en partners opgesteld.

Totstandkoming van het meerjarig uitvoeringsplan

Het meerjarig uitvoeringsplan is opgesteld door een projectteam met specialisten van zes omgevingsdiensten, een expert van Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), ondersteuning vanuit Omgevingsdienst NL en begeleid door een projectleider van Omgevingsdienst NL. Voor het opstellen van het plan zijn interviews gehouden met een brede verscheidenheid aan actoren, zowel binnen de omgevingsdiensten als bij de partners van Omgevingsdienst NL. Daarnaast zijn de tussentijdse uitkomsten voorgelegd en getoetst bij omgevingsdiensten en onze partners in het coördinatieteam, het landelijk overleg en netwerkbijeenkomsten.

Vraag aan het Programma Energiebesparing

Uit de interviews kwam naar voren dat er overwegend positief werd gereageerd op het Programma Energiebesparing. De toegevoegde waarde van initiatieven zoals werkgroepen en projecten werd onderschreven. Daarnaast ligt er bij diverse omgevingsdiensten de wens dat Omgevingsdienst NL een meer coördinerende en sturende rol gaat spelen op het gebied van energiebesparing. Tegelijkertijd werd duidelijk dat er nog verschillende uitdagingen zijn voor omgevingsdiensten bij de uitvoering van energiebesparingstaken. Daarom stelt de projectgroep een structurele aanpak voor de komende jaren voor die deze uitdagingen moet verminderen. Ook voor de projecten data en opleidingen is veel informatie opgehaald over het verder professionaliseren van opleidingen en het gebruik van data voor energiebesparingstaken.

Doelen en werkhema's

De voorgestelde aanpak richt zich op drie hoofddoelen:

- Bijdragen aan uniformiteit in de uitvoering van energiebesparingstaken.
- Verhogen van de kwaliteit van de uitvoering van energiebesparingstaken.
- Verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van energiebesparingstaken.

Om deze doelen te bereiken, wordt voorgesteld te werken aan de volgende thema's, die de structuur van het programma voor de komende jaren vormen:

- Wetgeving
- Kennisdeling
- Werkwijzen
- Samenwerken
- Innovatie en ontwikkeling
- Data
- Opleidingen

In het uitvoeringsplan worden deze thema's verder uitgewerkt. Voor elk thema worden de bijbehorende uitdagingen beschreven en concrete producten benoemd die de komende jaren gerealiseerd moeten worden.

Rol van het programma

De rol van het Programma Energiebesparing moet meegroeien met de ambities en doelen van het programma, evenals met de behoeften van de omgevingsdiensten. Dit gebeurt wel binnen de kaders die gesteld zijn in het VTH-stelsel en door het bureau Omgevingsdienst NL. Naast het delen van kennis en het coördineren van activiteiten, wordt voorgesteld om een meer sturende rol te vervullen. Dit is essentieel om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden binnen het programma daadwerkelijk door alle omgevingsdiensten worden opgepakt. Dit in nauwe samenwerking en afstemming met omgevingsdiensten en externe partners, zoals VNG, IPO, KGG en IPLO.

Visie voor het Programma Energiebesparing

Dit plan schetst een visie voor de toekomst en beschrijft de producten en acties die bijdragen aan de verdere professionalisering van het Programma Energiebesparing. En daarmee ook een verdere professionalisering van het thema energiebesparing binnen de individuele omgevingsdiensten. Daarnaast wordt benadrukt dat het Programma Energiebesparing beter moet worden ingebed binnen en ondersteund door het bureau Omgevingsdienst NL en haar afdelingen, zodat het een stevig fundament heeft om de gestelde doelen te behalen.



Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Hoofdstuk 1.

Inleiding

Samenwerken met de
kennis van professionals.



Samenvatting

Bedrijven en instellingen in Nederland zijn verplicht tot energiebesparing, een taak waarin omgevingsdiensten een centrale rol spelen. Omgevingsdienst NL zet zich in voor het versterken en verbinden van kennis en expertise, is sparringpartner voor overheden, partners en omgevingsdiensten en het loket voor vragen over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van Omgevingsdienst NL vindt plaats op het gebied van energiebesparing.

Binnen Omgevingsdienst NL houdt het Programma Energiebesparing zich specifiek bezig met energiebesparing. Dit meerjarige uitvoeringsplan blikt terug op de werkzaamheden van de afgelopen jaren en het ontstaan en de ontwikkeling van het Programma Energiebesparing. Daarna schetst het de visie van Omgevingsdienst NL op welke werkzaamheden er in de komende jaren op de omgevingsdiensten afkomen en hoe deze moet worden gestructureerd. Het meerjarige uitvoeringsplan voor het Programma Energiebesparing van Omgevingsdienst NL ondersteunt de omgevingsdiensten om robuuster de energiebesparingstaken uit te voeren.

1. Inleiding

Vanuit Europese wetgeving (Green Deal) en Nederlandse wetgeving en akkoorden (Klimaatakkoord) zijn afspraken gemaakt om onze strategische onafhankelijkheid te vergroten, te verduurzamen en klimaatverandering tegen te gaan.¹ Eén van de afspraken is om meer energie te besparen. Een aanzienlijk deel van deze energiebesparing moet plaatsvinden bij bedrijven en instellingen. Nederland kent sinds 1993 een energiebesparingsplicht en sinds 2008 bestaat deze in haar huidige vorm. Om te voldoen aan de Europese richtlijnen, is de doelgroep van de energiebesparingsplicht verbreedt, waardoor meer bedrijven en instellingen onder de plicht vallen.² Dit heeft gevolgen gehad voor het energietoezicht op bedrijven in Nederland. In dit meerjarig uitvoeringsplan worden deze ontwikkelingen besproken.

VTH-stelsel

Omgevingsdiensten, provincies en gemeenten maken deel uit van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) voor deze energiebesparingsverplichtingen en -richtlijnen. In Nederland ligt de handhaving hiervan grotendeels bij de omgevingsdiensten, die dit uitvoeren in opdracht van provincies en gemeenten. Omgevingsdiensten zetten zich in voor het milieu en een schone, veilige en gezonde leefomgeving voor iedereen. Alle omgevingsdiensten samen zijn verenigd in een vereniging van directeuren, Omgevingsdienst NL. Een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van Omgevingsdienst NL vindt plaats op het gebied van energiebesparing.

Programma Energiebesparing

Binnen Omgevingsdienst NL houdt het Programma Energiebesparing zich specifiek bezig met energiebesparing. Het Programma Energiebesparing is onderdeel van de afdeling Expertise & Samenwerken, dat valt onder het bureau Omgevingsdienst NL. Omgevingsdienst NL zet zich in voor het versterken en verbinden van kennis en expertise bij omgevingsdiensten, is sparringpartner voor overheden, partners en omgevingsdiensten en fungeert als loket voor vragen over vergunningverlening, toezicht en handhaving.


Energiebesparingstaken zijn veelomvattend en vragen om een specialistische aanpak. In dit document wordt naar deze werkzaamheden verwezen als energiebesparingstaken. Omgevingsdienst NL startte daarom in 2022 het Programma Energiebesparing, dat projecten uitvoert en inmiddels een belangrijke spil vormt in het energiebesparingsnetwerk. Een volgende stap in de ontwikkeling van het programma is een professionaliseringsslag en het zetten van een stip op de horizon: waartoe dient het programma en waar wil het zich naartoe ontwikkelen?

Meerjarig uitvoeringsplan

In dit meerjarig uitvoeringsplan wordt teruggeblikt op de eerste jaren van het Programma Energiebesparing en vooruitgekeken naar de komende jaren. We onderzoeken de doelen van het programma, de behoeften van omgevingsdiensten en de rol van het programma ten opzichte van partners en binnen het VTH-stelsel. Voor dit onderzoek is uitvoerig deskresearch gedaan en zijn werksessies en interviews gehouden met omgevingsdiensten en partners van

¹ Klimaatakkoord 28-11-2019. Geraadpleegd op 11-02-26, via [Klimaatakkoord | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

² Algemene Rekenkamer (2024). Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Rapport 21-11-2024. Geraadpleegd op 11-02-25, via [Energiebesparingsplicht, 2008-2023 | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)



het programma (KGG, VRO, VNG, IPO en VNO-NCW). Dit heeft geresulteerd in een voorstel voor een structurele aanpak voor het programma in de komende jaren.

Daarnaast zijn er **drie verdiepende onderzoeken** uitgevoerd, namelijk:

- Een onderzoek naar de organisatiestructuur van het programma;
- Een onderzoek om het opleidingsaanbod voor energiebesparingstaken te verbeteren;
- Een behoefteonderzoek ten aanzien van het gebruik van data voor energiebesparingstaken.

Uniforme visie

Met het meerjarig uitvoeringsplan heeft Omgevingsdienst NL handvatten voor de komende jaren voor toekomstige opgaven op het gebied van energiebesparing en een strategie om zich hierop voor te bereiden. Verder helpt het meerjarig uitvoeringsplan bij het creëren van een uniforme visie op werkzaamheden voor energiebesparing, een robuustere uitvoering van energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten en het creëren van draagvlak bij omgevingsdiensten om beleid op dezelfde manier uit te voeren.

Om deze doelen te verwezenlijken, zijn zes werkhema's geformuleerd waaruit 26 concrete producten zijn voortgekomen. Deze acties dragen bij aan het verhogen van de kwaliteit, uniformiteit en effectiviteit van energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten. Hierdoor wordt zoveel mogelijk gewerkt aan een zo gelijk mogelijk speelveld voor bedrijven.

Opbouw

Het meerjarig uitvoeringsplan is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 1** is de inleiding
- **Hoofdstuk 2** beschrijft de situatie bij omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL
- **Hoofdstuk 3** omschrijft het voorstel voor de doelen van het programma
- **Hoofdstuk 4** omschrijft de benodigde rol van het Programma Energiebesparing
- **Hoofdstuk 5** behandelt de verschillende werkhema's voor de komende jaren en de activiteiten die op deze thema's uitgevoerd moeten worden.
- **De drie bijlages** bevatten de financiële paragraaf, een overzicht van de voorgestelde producten en een overzicht van de deelnemers van de werksessies



Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Hoofdstuk 2.

De situatie bij de omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL

Samenwerken met de
kennis van professionals.

Samenvatting

Het thema energiebesparing is in de laatste drie jaar gegroeid in omvang, onder andere door het toenemend belang en de Rijksfinanciering zoals de Versterkte uitvoering energiebesparings- en informatieplicht (VUE) en de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK-THE). Omgevingsdiensten hebben hierdoor meer fte's beschikbaar voor energiebesparing. Het Programma Energiebesparing heeft de diensten ondersteund bij het meegroeien met deze vraag en heeft gezorgd voor meer samenwerking en kennisdeling tussen omgevingsdiensten. Er gaat veel goed bij de omgevingsdiensten, maar een aantal punten ter verbetering zijn:

Meer duidelijkheid over de praktische uitvoering van wetgeving.
Betere uitwisseling van kennis en kunde tussen de verschillende omgevingsdiensten.
Wat betreft de VTH-praktijk willen diensten niet altijd 'zelf het wiel moeten uitvinden'.
Meer duidelijkheid en betere communicatie over het Programma Energiebesparing.
De noodzaak voor een meer uniforme werkwijze om te komen tot een gelijk speelveld voor bedrijven.

Mede hierdoor hebben de omgevingsdiensten de behoefte geuit voor een Programma Energiebesparing dat zowel een coördinerende als een sturende rol op zich neemt.

2. De situatie bij de omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL

Dit hoofdstuk beschrijft de situatie op het gebied van energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL. Het beschrijft wat er goed gaat bij omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL en beschrijft wat er beter kan. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de behoefte aan het Programma Energiebesparing van Omgevingsdienst NL.

2.1. Wat goed gaat

Bij omgevingsdiensten

Door de financiële impuls van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), namelijk de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK-THE), en door het expliciet toevoegen van energiebesparingstaken aan het basistakenpakket van omgevingsdiensten, kunnen energiebesparingstaken beter uitgevoerd. Door de SPUK-THE hebben de 28 omgevingsdiensten samen circa 95 fte aan extra toezichthouders aangenomen.³ De geïnterviewde diensten beamen dit. Daarbij hebben de diensten enige mate van financiële zekerheid gekregen tijdens de looptijd van deze subsidie. Veel diensten hebben nieuwe toezichthouders voor energiebesparing kunnen aannemen. Hierdoor kunnen met name de kleinere diensten energie- en/of milieuteams opbouwen en uitbreiden met gespecialiseerde energiebesparingstoezichthouders. Zodoende is energiebesparing snel uitgegroeid tot een belangrijk thema binnen de omgevingsdiensten, met toenemende capaciteit en kennis over energiebesparingstaken.

Bij Omgevingsdienst NL

In 2022 is het landelijke coördinatieteam (CT) opgericht en is het Programma Energiebesparing van Omgevingsdienst NL officieel gestart. Het coördinatieteam bestaat uit medewerkers van omgevingsdiensten, IPLO en het ministerie van KGG en wordt voorgezeten door medewerkers van het Programma Energiebesparing. In de afgelopen jaren is het programma uitgegroeid tot een belangrijke speler in het netwerk rondom energiebesparing, met het CT als belangrijkste gremium voor het uitwisselen van kennis en ervaringen, signaleren van regio-overstijgende issues en als klankbord voor de wetgever. De omgevingsdiensten en partners van Omgevingsdienst NL (KGG, VRO, VNG, IPO en VNO-NCW) beschouwen het programma als toegevoegde waarde in het stelsel, zo blijkt uit de interviews.

Bijeenbrengen

Specifiek geven de omgevingsdiensten aan zeer positief te zijn over de opzet van het Programma Energiebesparing en de rol van Omgevingsdienst NL in het bijeenbrengen van de diensten. Omgevingsdiensten – waarvan een deel actief betrokken is geweest bij het opzetten van het programma – voelen zich ondersteund door het programma en maken veel van het programma gebruik om inhoudelijke kennis met andere omgevingsdiensten te delen en/of op te halen. Ook ervaren ze de landelijke rol van het programma in het vertegenwoordigen van omgevingsdiensten bij VNG, IPO en de ministeries, als positief. Desondanks is een deel van de

³ Klimaatmonitor. Geraadpleegd op 21-11-2024, via <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht>

omgevingsdiensten de afgelopen jaren om uiteenlopende redenen minder betrokken geweest. Echter, keken ook deze omgevingsdiensten positief naar een landelijke plek om kennis te delen en omgevingsdiensten te vertegenwoordigen.

Partners

Vanuit de partners van Omgevingsdienst NL is in interviews aangegeven dat ze positief terugkijken op de ontwikkeling van het programma. Volgens hen is het positief voor het stelsel dat Omgevingsdienst NL in de vorm van dit programma omgevingsdiensten vertegenwoordigt en samenbrengt. Zo is het programma bijvoorbeeld van grote meerwaarde geweest in het opzetten van de portefeuilleaanpak en loopt er een nieuw project rondom Defensie. Verder is er de vraag om meer uitdagingen in de uitvoeringspraktijk op het gebied van energie op te pakken.

2.2. Wat beter kan

De commissie-Van Aartsen evalueerde het functioneren van het VTH-stelsel en concludeerde in 2021 dat het stelsel niet optimaal functioneert en niet aan de oorspronkelijke doelstellingen voldoet.⁴ Om het stelsel te versterken, werd het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP-VTH) opgericht, waarin IenW, JenV, BZK, IPO, VNG en Omgevingsdienst NL samenwerken.

Algemene Rekenkamer

Op 21 november 2024 publiceerde de Algemene Rekenkamer (AR) het onderzoeksrapport '*Energiebesparingsplicht, 2008-2023 Hoge ambities, onbekend resultaat*'. De AR heeft onderzocht in hoeverre opeenvolgende ministers de naleving van de energiebesparingsplicht hebben bevorderd voor het halen van ambities in de periode 2008-2023. Het onderzoek concludeert dat in de periode 2008 – 2023 te weinig middelen beschikbaar waren gesteld voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Daarnaast wordt aangegeven dat de effectiviteit en doelmatigheid van de energiebesparingsplicht niet voldoende waren.⁵ Omgevingsdienst NL herkent dit beeld en was in het kader van dit plan al bezig met het onderzoek naar de achterliggende redenen. Omgevingsdienst NL onderschrijft het rapport van de Algemene Rekenkamer grotendeels, maar vindt het noodzakelijk om een aantal nuances aan te brengen, zo schrijft ze in haar reactie.⁶ In de afgenomen interviews voor dit onderzoek is hier aandacht aan besteed.

Bij omgevingsdiensten en omgevingsdienst NL

Uit interviews met de individuele omgevingsdiensten blijkt dat de diensten veelal tegen gelijksoortige problemen aanlopen, die we hieronder uiteenzetten. Ondanks de impuls van de SPUK-THE financiering en de algemene toename in het personeelsbestand, blijft het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel een uitdaging voor een aantal diensten. In de meeste gevallen geven de diensten aan dat dit met de huidige arbeidsmarktsituatie te maken heeft. Ervaren toezichthouders zijn moeilijk te vinden. Voor energietoezicht geldt bovendien dat het

⁴ Commissie van Aartsen (2021). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Rapport 04-03-2021. Geraadpleegd op 13-11-2024, via [Om de leefomgeving Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ Algemene Rekenkamer (2024). Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat. Rapport 21-11-2024. Geraadpleegd op 22-11-24, via [Energiebesparingsplicht, 2008-2023 | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

⁶ De reactie van Omgevingsdienst NL op het rapport is hier te lezen: <https://www.omgevingsdienst.nl/niet-gecategoriseerd/omgevingsdiensten-houdentoezicht-op-energiebesparing/>

een relatief jong vakgebied is waarin nog weinig ervaring is opgebouwd. Omgevingsdiensten leiden daarom veelal zelf toezichthouders op.

Veranderende wetgeving

Een volgend belangrijk element is de onduidelijkheid over hoe om te gaan met veranderende wetgeving. De wijzigingen in wetgeving vragen veel inzet bij de omgevingsdiensten. Elke wijziging betekent overleg met eigen management en deelnemers over wijzigingen in de opdracht, het herprogrammeren van werk, dataonderzoek (zoals uitzoeken voor welke bedrijven de nieuwe wetgeving geldt), het inrichten van werkprocessen in ICT-systemen, organiseren van capaciteit en opleidingen, informeren van bedrijven et cetera. De taken zijn bij alle omgevingsdiensten deels vergelijkbaar.

Echter volgen wel alle diensten hun eigen werkwijzen en vertalen ze hun opdrachten op hun eigen manier. Dit alles zorgt ervoor dat diensten voor bepaalde taken het gevoel hebben "zelf het wiel te moeten uitvinden", zoals het opstellen van standaarddocumentatie, de juridische interpretatie van beleid en het aanpakken van toezicht bij technisch complexe bedrijven. De diensten geven aan veel tijd kwijt te zijn met dergelijke taken en zien graag dat dit centraal wordt belegd en uitgevoerd.

Tijdens de interviews was merkbaar dat de diensten nieuwsgierig zijn naar elkaars werkzaamheden en naar de gang van zaken bij Omgevingsdienst NL. Uit de toename van het personeelsbestand volgt dat de diensten behoefte hebben aan opleidingen, kennis en onderlinge uitwisseling. Echter blijkt het moeilijk om deze te ontsluiten: toezichthouders weten buiten hun eigen dienst om vaak weinig andere informatiebronnen te vinden. Over het algemeen was er weinig bekendheid over de overleggen en producten van Omgevingsdienst NL.

Kennisnet

Een product zoals Kennisnet is alom bekend, maar wordt slechts sporadisch ingezet op het gebied van kennisuitwisseling. Geïnterviewden gaven aan dat Kennisnet veelal te onoverzichtelijk is om goed mee te werken. Daarnaast was lang niet altijd bekend wat Omgevingsdienst NL precies voor de diensten doet. Met name de diensten die niet regelmatig aansluiten bij bijvoorbeeld het Coördinatie Team, het landelijk overleg of werkgroepen hadden weinig inzicht in de werkzaamheden van Omgevingsdienst NL. Dit komt soms door een gebrek aan zichtbaarheid van het programma of door een gebrek aan capaciteit bij de desbetreffende omgevingsdiensten.

Onderling contact

Onderling hebben omgevingsdiensten contact. De contacten liggen echter meestal tussen naburige Omgevingsdiensten in een provincie. Er bestaat een aantal samenwerkingsverbanden en overleggen tussen de diensten. Een sterk voorbeeld hiervoor is het Gelders Overleg (GOED), waarin de zes omgevingsdiensten in Gelderland samenwerken op het gebied van onder andere energiebesparing. De noordelijke diensten in Groningen, Drenthe en Friesland hebben gezamenlijk een vacaturewebsite. De diensten in Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben in de provincie een onderling overleg. Ze beschouwen deze onderlinge samenwerking als positief. De achterliggende reden is dat de diensten meer behoefte hebben aan contact en afstemming met elkaar. Dit komt onder andere door het hierboven aangegeven punt dat de diensten veelal gelijksoortig werk doen, de werkdruk hoog is en ze willen voorkomen dat ze zelf het wiel aan het uitvinden zijn.

Juist uitvoeren

Binnen een dienst ontstaat soms twijfel of ze hun taken wel juist uitvoeren. Deze twijfel komt voort uit een aantal elementen: door de eerdergenoemde veranderende wetgeving is het niet altijd duidelijk hoe de wetgeving in de praktijk toegepast moet worden. Daarnaast stuiten toezichthouders met enige regelmaat op situaties die zowel technisch als juridisch complex zijn. De combinatie hiervan maakt dat het niet altijd duidelijk is hoe regels in de praktijk moeten worden toegepast moet worden.

Gemeenten en provincies

Ten slotte zijn er de verschillende verhoudingen die de diensten hebben met hun opdrachtgevers, provincies en gemeenten. Waar sommige diensten goed samenwerken met verschillende gemeenten en ook bovenwettelijke taken kunnen uitvoeren, ervaren andere diensten dat gemeenten zo veel mogelijk zelf willen doen. Dit verschilt tussen omgevingsdiensten maar kan ook verschillen binnen het werkgebied van één omgevingsdienst. Ook zijn de diensten afhankelijk van gemeenten en provincies voor hun financiering.

2.3. Behoeften ten opzichte van Omgevingsdienst NL

Uit de interviews blijkt dat omgevingsdiensten een grotere coördinerende rol zien voor het Programma Energiebesparing. Omgevingsdiensten zien Omgevingsdienst NL als belangenbehartiger en vertegenwoordiging van de omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten zien het programma ook als een goed platform voor meer samenwerking en kennisdeling. Verder kan het programma landelijke coördinatie geven voor het opzetten van uniforme werkwijzen en een gezamenlijke aanpak voorstellen voor landelijke issues (e.g. niet-indieners van de informatieplicht).

Signaalfunctie

Tenslotte heeft het programma een mogelijke signaalfunctie voor nieuwe wetgeving. Omgevingsdiensten hebben behoefte aan coördinatie en sturing op bepaalde thema's en zien deze rol met uitstek voor Omgevingsdienst NL weggelegd. Door partners wordt er ook gekeken naar het programma voor het aankaarten van problemen en bijdragen aan oplossingen in de uitvoeringspraktijk. Voorbeelden hiervan zijn de eerdergenoemde ondersteuning bij de portefeuilleaanpak, het breder oppakken van energievraagstukken (e.g. wijken van het gas af), en het opzetten van contacten met vertegenwoordigers van bedrijven. Het doel van dit meerjarige uitvoeringsplan is om beter aan te sluiten bij de behoeftes van omgevingsdiensten om zodoende de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Tegelijkertijd moet dit passen binnen organisatie van Omgevingsdienst NL en de wensen van partners.



Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Hoofdstuk 3.

Doelstellingen van het Programma Energiebesparing

Samenwerken met de
kennis van professionals.



Samenvatting

In dit uitvoeringsplan zijn drie doelen voor Omgevingsdienst NL geformuleerd die bijdragen aan meer uniformiteit, meer kwaliteit en meer efficiëntie en effectiviteit bij de omgevingsdiensten op het gebied van energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten:

- **Uniformiteit:** een uniformere manier van toezicht en handhaven op energiebesparingstaken, voor een gelijk spelveld binnen Nederland;
- **Kwaliteit:** een hogere kwaliteit van de energiebesparingstaken in het algemeen en minder kwalitatieve verschillen tussen de onderlinge omgevingsdiensten;
- **Efficiëntie/Effectiviteit:** betere ondersteuning door Omgevingsdienst NL bij de werkzaamheden rond energiebesparingstaken om omgevingsdiensten (organisatorisch) te verlichten.

Deze drie hoofddoelen zijn leidend voor het Programma Energiebesparing in de komende jaren. Op basis van deze doelen moet bepaald worden welke taken het Programma Energiebesparing wel of niet zal uitvoeren. Ook dragen de werkhema's van het programma bij aan deze doelen.

3. Doelstellingen van het programma

Dit hoofdstuk doet een voorstel voor de aanscherping van de doelen van het Programma Energiebesparing aan de hand van de uitkomsten van interviews met omgevingsdiensten en partners. Door duidelijk te maken waar het Programma Energiebesparing voor staat en waarvoor omgevingsdiensten bij Omgevingsdienst NL kunnen aankloppen, scherpt het Programma Energiebesparing zijn positie en rol als partner in de energiebesparingsopdracht aan. Door een duidelijke en strategische richting te kiezen voor het programma, draagt Omgevingsdienst NL bij aan het versterken van de uitvoering van VTH-taken op het gebied van energiebesparing, het verbeteren van de uniformiteit bij de omgevingsdiensten en het borgen van onderlinge kennisdeling en samenwerking tussen de diensten. Omgevingsdienst NL kan vanuit zijn ondersteunende rol bijdragen aan drie doelen: meer uniformiteit, meer kwaliteit en meer efficiëntie. Deze hoofddoelen zijn hieronder verder uitgewerkt.

3.1 Bijdragen aan uniformiteit

Voor 2016 waren provincies en gemeenten verantwoordelijk voor het milieutoezicht en de handhaving hierop. Bij de inrichting van het VTH-systeem in 2016 is bewust gekozen om de VTH-taakuitvoering op afstand te plaatsen van het bevoegd gezag, namelijk de provincies en gemeenten. Hiermee werden de taken gebundeld bij 28 omgevingsdiensten en bleven de provincies en gemeenten het bevoegd gezag. Zo worden VTH-besluiten genomen voor concrete casussen, bijna altijd tussen de gemeente of provincie (opdrachtgever) en de omgevingsdienst (opdrachtnemer). Hoewel het onderbrengen van de VTH-taken bij de omgevingsdiensten leidde tot minder versnippering ten opzichte van de situatie van voor 2016, is er nog veel te verbeteren op het gebied van uniformiteit. Omgevingsdiensten werken veelal nog steeds als 'eilandjes'.

Van Aartsen en Mans

Ook voor energiebesparingstaken is dit het geval. Er is niet genoeg landelijke uniformiteit in de manier van werken bij omgevingsdiensten op het gebied van energiebesparingstaken. De commissie Van Aartsen⁷ en daarvoor de commissie Mans⁸ kaartte al aan dat er geen sprake is van een gelijk speelveld op het gebied van VTH-taken van omgevingsdiensten. Dit terwijl omgevingsdiensten voor 80% hetzelfde werk doen. Ook vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is dit van groot belang: in heel Nederland zou het toezicht op en het handhaven van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen op dezelfde manier moeten verlopen, ongeacht welke omgevingsdienst dit uitvoert.

Vanuit strategisch oogpunt is het vanzelfsprekend dat het Programma Energiebesparing van Omgevingsdienst NL bijdraagt aan het uniformeren van de uitvoering van energiebesparingstaken, door middel van verbinding en uitwisseling tussen omgevingsdiensten en ondersteuning bij deze opdracht. Bijdragen aan meer uniformiteit bij de uitvoering van energiebesparingstaken door omgevingsdiensten is daarom één van de hoofddoelen van het

⁷ Commissie van Aartsen (2021). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Rapport 04-03-2021. Geraadpleegd op 13-11-2024, via [Om de leefomgeving Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.om.nl/over-om/rapporten/omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur)

⁸ Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (2008). De tijd is rijp. Rapport juli 2008. Geraadpleegd op 14-11-2024, via [De Tijd is Rijp; rapport van de Commissie Mans \(2008\) – ToezichtTafel](https://www.om.nl/over-om/rapporten/de-tijd-is-rijp-voor-omgevingsdiensten)

Programma Energiebesparing. De komende jaren willen we als programma aan dit doel blijven bijdragen.

3.2. Bijdragen aan de kwaliteit van de taken van de omgevingsdiensten

Op dit moment zit er veel verschil in de hoeveelheid taken die omgevingsdiensten uitvoeren, als ook de kwaliteit hiervan. Een voorbeeld is het aantal SPUK-THE controles. De verschillen tussen de omgevingsdiensten hebben met name te maken met de uiteenlopende bestuurlijke achtergronden: waar sommige omgevingsdiensten al lange tijd gevestigd zijn in hun omgeving en samenwerken met gemeenten, provincies en bedrijfsleven, zijn andere diensten recent pas als omgevingsdienst aan de slag gegaan. Dit is ook het geval voor energiebesparingstaken. Waar sommige omgevingsdiensten al een langere tijd capaciteit hebben voor het uitvoeren van deze taken, konden andere omgevingsdiensten dankzij de SPUK-THE pas echt aan de slag gaan met deze taken. We zien hier een verschil in ervaring tussen omgevingsdiensten in het uitvoeren van energiebesparingstaken. De regionale verscheidenheid tussen de diensten leidt ook tot verschillen in de frequentie van controles.

Menskracht



Zo hebben de diensten met een achterstand bijvoorbeeld minder menskracht om voor controles in te zetten. Een voorbeeld is dat een dienst de capaciteit heeft om een bedrijf maar eens in de 19 jaar te controleren, terwijl dit bij andere diensten eens per 4 jaar is. Deze aspecten zorgen voor kwaliteitsverschillen tussen omgevingsdiensten. Daarom is dit doel tweeledig: aan de ene kant is het van belang dat alle omgevingsdiensten op een vergelijkbaar niveau werken en tegelijkertijd moet het algemene kwaliteitsniveau van de energiebesparingstaken in zijn geheel omhoog.

In ontwikkeling

Daarnaast is het werkveld energietoezicht jong en in ontwikkeling. Het helpt de kwaliteit van uitvoering als die ontwikkeling centraal wordt gesteund. IPLO draagt hieraan bij door handreikingen te maken voor nieuwe wetgeving en een helpdesk voor vragen van toezichthouders aan te bieden. Omgevingsdienst NL kan bijdragen aan de ontwikkeling van kennis (opleidingen, kennisnet, landelijk overleg) en gezamenlijke producten (projecten, werkprocessen, voorbeeldbrieven, data etc.). Als landelijke organisatie kan Omgevingsdienst NL ook de coördinatie van de uitvoering helpen versterken. Zo kan Omgevingsdienst NL omgevingsdiensten met elkaar in contact brengen en diensten helpen met het vinden van de juiste specialismen. Bijdragen aan meer kwaliteit in de uitvoering van energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten is daarom één van de hoofddoelen van het Programma Energiebesparing.

3.3. Bijdragen aan de efficiëntie/effectiviteit van de uitvoering van energiebesparingstaken

Naast de kwaliteit van de taken van de omgevingsdiensten, is er ook veel te winnen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit. Omdat de omgevingsdiensten als individuele organisaties functioneren, worden veel zaken in elke dienst zelfstandig uitgevoerd. Dit leidt ertoe dat omgevingsdiensten vaak zelf het wiel moeten uitvinden.



Veel taken bij omgevingsdiensten kunnen landelijk beter ondersteund worden. De commissie Van Aartsen merkte ook al op dat de organisatorische omvang van de diensten veelal te klein is om efficiënt te functioneren.⁹ Dit betekent dat bepaalde zaken landelijk gecoördineerd kunnen worden. Een verbindende organisatie als Omgevingsdienst NL kan de diensten helpen met informatie, hulpmiddelen en richtlijnen die landelijk georganiseerd kunnen worden. Daarnaast kan zij ook diensten met elkaar in contact brengen zodat zij elkaar kunnen helpen.

Bijdragen aan een efficiëntere en effectieve uitvoering van energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten is daarom één van de hoofddoelen van het Programma Energiebesparing.

⁹ Commissie van Aartsen (2021). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Rapport 04-03-2021. Geraadpleegd op 13-11-2024, via [Om de leefomgeving Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)



Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Hoofdstuk 4.

Rol van het Programma Energiebesparing

Samenwerken met de
kennis van professionals.



Samenvatting

Het Programma Energiebesparing moet een meer sturende rol aannemen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Op basis van interviews wordt voorgesteld de rol verder aan te scherpen richting:

- Voor omgevingsdiensten, meer coördinerend en sturend, formeel bepalend waar mogelijk;
- Binnen het bureau van Omgevingsdienst NL, met integratie met het thema energie binnen de KIS-VTH. Samenwerking en ondersteuning door het bureau van Omgevingsdienst NL;
- Richting partners zoals VNG, IPO, IPLO, VNO-NCW en de ministeries van KGG en VRO, met duidelijkheid over ieders rol en een verdergaande samenwerking.

Belangrijke aandachtspunten zijn mandaat, governance, financiering, capaciteit en communicatie. Door een duidelijke positionering en samenwerking kan het programma een cruciale bijdrage leveren aan de energiebesparingsdoelen en een sterkere schakel worden binnen het VTH-stelsel.

4. Rol van het programma

Dit hoofdstuk doet een voorstel voor de aanscherping van de rol van het Programma Energiebesparing aan de hand van de uitkomsten van interviews met omgevingsdiensten en partners. Op basis van de afgenomen interviews wordt hier de rol en de visie van het programma verder toegelicht. Ten tijde van het schrijven van dit meerjarig uitvoeringsplan voert Berenschot een onderzoek uit naar de organisatiestructuur van het Programma Energiebesparing. De uitkomsten van dat onderzoek zullen in het vervolgtraject worden meegenomen, maar worden hier verder niet benoemd.

In de eerste drie jaar heeft het programma vooral een coördinerende rol gespeeld (bijvoorbeeld het ontwikkelen van een sleutel voor de verdeling van de ETS-bedrijven gelden en het ontwikkelen van een landelijke aanpak zoals de portefeuilleaanpak) en zich gericht op kennisdeling (zoals via werkgroepen over de onderzoeksplicht). Om verder te werken aan de doelen van het programma, is een volgende stap nodig en gewenst: een meer sturende en richtinggevende rol in het verbeteren van de uitvoeringspraktijk.

Voor verandering in de rol van het Programma Energiebesparing zijn de volgende dynamieken van belang:

- Het Programma Energiebesparing ten opzichte van de omgevingsdiensten
- Het Programma Energiebesparing ten opzichte van zijn partners
- Het Programma Energiebesparing ten opzichte van het bureau van Omgevingsdienst NL

Het is van groot belang om scherp te zijn op de rol van omgevingsdiensten (Omgevingsdienst NL), gemeenten (VNG), provincies (IPO) en de rijksoverheid in het VTH-stelsel. Daarom moet het programma zich bewust zijn van de manier waarop verhoudingen worden aangegaan en moet het zich houden tot de inrichting van het VTH-stelsel, waarin provincies en gemeenten als bevoegd gezag opdrachtgevers zijn van omgevingsdiensten. Het Rijk stelt hierbij de kaders door wetgeving. Het Rijk, provincies en gemeenten verzorgen eventuele financiering. Voor Omgevingsdienst NL en het Programma Energiebesparing is rolzuiverheid dan ook van groot belang. Dit betekent niet dat financieringsstromen zich beperken tot de bevoegde gezagen, maar wel dat deze in nauwe afstemming plaatsvinden met deze bevoegde gezagen.

4.1. Rol richting omgevingsdiensten

Omgevingsdienst NL is de vereniging van directeurs van de 28 omgevingsdiensten. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe rechtsvorm voor Omgevingsdienst NL, die ook invloed zal hebben op de besluitvorming binnen het Programma Energiebesparing richting omgevingsdiensten.

De rol van het programma richting omgevingsdiensten is essentieel. Deze rol is in te vullen op de volgende manieren:

- Belangrijke beslissingen over de kaders van het programma worden genomen door de ALV van Omgevingsdienst NL. In deze ALV zitten alle directeurs van omgevingsdiensten.
- Managers van omgevingsdiensten worden betrokken via de vakberaden (zoals de vakberaden VTH en bedrijfsvoering).

- Het Coördinatie Team (CT) is nu het overleg waar informeel mandaat wordt verkregen door het programma. In dit overleg nemen energiebesparingsprofessionals van omgevingsdiensten, vertegenwoordiging vanuit het ministerie van Klimaat en Groene Groei en vertegenwoordiging vanuit VNG (en sporadisch IPO) deel. Dit overleg vindt tweewekelijks plaats.
- Het landelijk overleg (LO) is het overleg waarin het programma op hoofdlijnen communiceert met omgevingsdiensten, partners en andere belanghebbenden. Dit overleg vindt elk kwartaal plaats.

Het programmateam bepaalt welke kanalen het meest geschikt zijn om resultaten en beslissingen te communiceren. Dit alles vraagt om een sterke communicatiestrategie, waarmee de bekendheid van het programma wordt vergroot en ontwikkelde producten beter landen binnen de diensten. Daarnaast moet in een nieuwe governance structuur van het programma duidelijk worden wanneer een er informeel of formeel mandaat is voor een nieuwe aanpak of project.

4.2. Rol richting het bureau Omgevingsdienst NL

Het Programma Energiebesparing is onderdeel van het bureau van Omgevingsdienst NL. Het bureau van Omgevingsdienst NL krijgt steeds meer vorm en daarmee komt de tijd voor het Programma Energiebesparing om zich te bedden in deze nieuwe organisatiestructuur. Samenwerking met de verschillende afdelingen van het bureau is daarbij essentieel. Hierbij zijn de volgende afdelingen van belang:

Expertise & Samenwerken

Deze afdeling van Omgevingsdienst NL is gericht op het bouwen van het kenniscentrum VTH. Voortkomend uit de IBP-VTH Kennisinfrastructuur, gaan er vanaf 2025 kennisregisseurs aan de slag met het bouwen van netwerken op verschillende thema's (bijvoorbeeld Energietransitie, Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), Circulaire Economie). Het is van belang om aansluiting te zoeken met deze kennisregisseurs. De nieuw aangestelde kennisregisseurs kunnen leren van het Programma Energiebesparing en het programma kan in de toekomst leren van de netwerken die opgebouwd gaan worden. Met name rond het thema energietransitie is het van belang om aansluiting te zoeken.

Omgevingsdienst NL-Academie

Het Programma Energiebesparing levert input voor opleidingen die aansluiten bij de behoeften van professionals op het gebied van energiebesparing. De Omgevingsdienst NL-academie is vanaf Q1 2025 voor alle omgevingsdiensten beschikbaar. Het opleidingsaanbod voor energiebesparing moet goed aansluiten bij de vraag van energieprofessionals. Het Programma Energiebesparing is hier een belangrijke schakel in.

Data & Informatievoorziening

Het delen van ervaringen uit het project Data en bijdragen aan een nieuw Kennisnet zijn belangrijke punten van samenwerking. Ervaringen vanuit het project Data, die onder andere invloed hebben op het Programma Energiebesparing, zijn de ontwikkeling van een landelijk energiedashboard en de ontwikkeling waarbij netbeheerders gegevens van het energieverbruik moeten aanleveren richting de omgevingsdiensten.

Bedrijfsvoering & Bestuurlijke ondersteuning

Het programma kan gebruikmaken van communicatieadviseurs en ondersteuning in governance-processen. Verder krijgen besluiten en beleidsstukken via deze afdeling status en worden ze verspreid onder omgevingsdiensten.

4.3. Rol richting de partners

De rol van het programma richting de partners is vooral gericht op samenwerken. Met de koepelverenigingen VNG en IPO werkt Omgevingsdienst NL samen aan problemen in de uitvoeringspraktijk. Met de ministeries werkt Omgevingsdienst NL samen om de inhoudelijke kennis van de uitvoering bij omgevingsdiensten te delen. Verder is er samenwerking met brancheverenigingen, zoals VNO-NCW, om ervaringen van het toezicht met elkaar te delen. Daarnaast is de goedkeuring van stakeholders, zoals de VNG, IPO en de betrokken ministeries, noodzakelijk voor het zetten van de stappen die Omgevingsdienst NL nodig acht.

IPLO

Een andere partner van belang voor het Programma Energiebesparing is IPLO. IPLO is onderdeel van het interbestuurlijke programma *Aan de slag met de Omgevingswet* waarin gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk samenwerken.¹⁰ Eén van de thema's van IPLO is energiebesparing. De experts op het gebied van energiebesparing zijn werkzaam bij Rijkswaterstaat, op de afdeling Energie en Klimaat (onderdeel van Bereikbaarheid en Netwerken, van het landelijk onderdeel Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL)).

IPLO stelt gedurende twee jaar (2024/2025) 2 fte van het energiebesparingsteam beschikbaar ter ondersteuning van het Programma Energiebesparing, gefinancierd door KGG. De samenwerking met IPLO verloopt goed: er wordt veel van elkaar geleerd en er is doorlopend communicatie over verschillende onderwerpen. De twee fte worden o.a. opgevuld doordat de experts van IPLO meedraaien in projecten van het Programma Energiebesparing, sturing geven aan werkgroepen en aansluiten bij vaste overleggen, zoals het kernteam en het coördinatieteam. Door expertise van IPLO op het gebied van wetgeving kunnen zij Omgevingsdienst NL adequaat informeren. Tegelijkertijd is de positie van Omgevingsdienst NL als spil in het web van de omgevingsdiensten van grote toegevoegde waarde voor IPLO als informatiebron en voor de signalering vanuit de praktijk.

Overlap

Er bestaat overlap tussen de werkzaamheden van IPLO en die van het Programma Energiebesparing. Dit wordt niet als een nadeel beschouwd, maar biedt juist voordelen voor de onderlinge samenwerking. Wel is het van belang om bij verdere ontwikkeling van het Programma Energiebesparing IPLO voortdurend te betrekken bij de afstemming van werkzaamheden en projecten. Dit om te voorkomen dat IPLO en het programma enerzijds dubbel werk doen en anderzijds elkaar in de weg komen te zitten, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van producten en het communiceren richting de wetgever en de omgevingsdiensten.

¹⁰ Over Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 21-01-2025, via [Over Informatiepunt Leefomgeving | Informatiepunt Leefomgeving](#)

4.4. Organisatiestructuur Programma Energiebesparing

Het Programma Energiebesparing is sinds de oprichting drie jaar geleden gegroeid tot een veelomvattend programma met meerdere projecten, werkgroepen, en opdrachten binnen het programma. De hier voorgestelde organisatiestructuur is nog in ontwikkeling. De exacte inrichting van het programma moet verder worden uitgewerkt in samenwerking met de diensten en het bureau van Omgevingsdienst NL.

Werkstromen

Het programma kent drie werkstromen:

- Projecten en werkgroepen;
- Gecoördineerde uitvoering;
- Staf

Werkstroom Projecten en werkgroepen

Deze werkstroom heeft als doel het ondersteunen van de toezichthouder in het adequaat, professioneel en eenduidig uitvoeren van de toezichtstaken op energie. De kerntaak is het faciliteren van uniforme en professionele uitvoering van toezicht. Dit doen de projecten binnen deze werkstroom door het aandragen van sjablonen, werkwijzen, protocollen en handreikingen. De projecten binnen deze stroom hebben een projectleider en projectleden. Aansluitend op de huidige situatie wordt er binnen het project ETS-bedrijven/onderzoeksplicht gewerkt met sectorale deelprojecten (voorheen werkgroepen). Deze deelprojecten vallen onder de coördinatie van één projectleider.

Werkstroom Gecoördineerde uitvoering

De projecten binnen de werkstroom gecoördineerde uitvoering hebben als doel om effectieve, efficiënte en uniforme uitvoering van toezicht- en handhavingstaken op de energiebesparingsplicht en de label-C-verplichting te borgen. In tegenstelling tot de werkstroom projecten, worden in deze werkstroom gecoördineerde uitvoeringstaken uitgevoerd. Deze werkstroom omvat projecten met een externe opdrachtgever. Vanwege de hogere mogelijke financiële risico's en risico's voor imagoschade voor omgevingsdiensten worden deze projecten ingericht op basis van het specifieke risicoprofiel en de aard van het project.

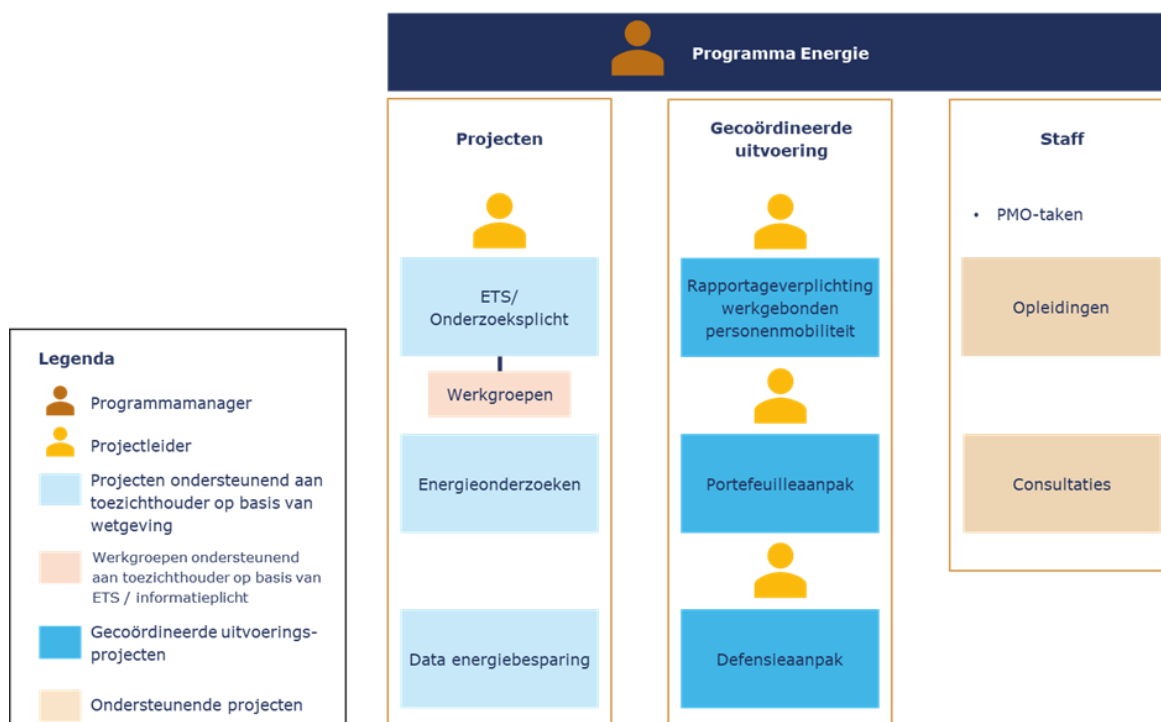
Programmastaf

Naast deze werkstromen is er een derde component: de programmastaf. De programmastaf voert programma-brede taken uit, zoals ondersteuning van het programmamanagement, de consultatiefunctie en het beoordelen van de relevantie van opleidingen. De opleidingen zijn niet specifiek gebonden aan één wet- en regelgeving of aanpak, maar er kan vanuit verschillende projecten een opleidingsbehoefte ontstaan. Deze opleidingsbehoefte moet worden gecommuniceerd met de Omgevingsdienst NL-academie. Consultatieverzoeken worden overwogen door de programmamanager. Vervolgens wordt er een project gestart door de uitvoerder van consultaties die een projectgroep samenstelt van personen met expertise op het onderwerp van de consultatie.

Projecten en taken

Een project bevat duidelijk afgebakende werkzaamheden met een tijdelijk karakter om een vastomlijnd doel te bereiken. Elk project heeft een projectleider en projectleden, eventueel

aangevuld met een projectondersteuner. De voortgang wordt bewaakt door middel van een duidelijke planning, periodieke evaluaties en afstemming met relevante stakeholders. Een taak is een afgebakende werkzaamheid die kan worden toegewezen aan een rol, functie en/of project. Daarmee is een taak niet noodzakelijk van tijdelijke aard en ook is het niet altijd nodig om een omljnd doel te bereiken. Een taak kan door een individu, of door meerdere mensen worden uitgevoerd. Dit zijn bijvoorbeeld PMO-taken binnen de werkstroom staf.



De bovenstaande organisatiestructuur vormt de basis voor de inrichting van de resultaatsturing, managementprocessen en de inzet van mensen en middelen.

Overlegstructuur richting omgevingsdiensten

Omgevingsdienst NL heeft gekozen voor een 1-6-28 inrichting. Dat houdt in dat het Programma Energiebesparing ook zodanig ingericht gaat worden.

De 28

Alle 28 omgevingsdiensten zullen worden vertegenwoordigd door een afvaardiging per omgevingsdienst. De frequentie van dit overleg zal zich nog moeten uitwijzen, maar zal naar verwachting minimaal één keer per maand zijn. In dit overleg worden casussen besproken zodat er kennisoverdracht plaatsvindt, worden (voorstellen tot) documenten bediscussieerd en geschreven en kunnen tijdelijke werkgroepen uit opgericht worden om te werken aan handreikingen, werkinstructies etc. Vanuit de 6 kunnen vragen bij de 28 neergelegd worden om verder op te pakken en uit te werken. In deze nieuwe overlegstructuur is 'de 28' het equivalent van het huidige LO.

De 6

De voorstellen die vanuit de 28 worden gemaakt gaan door naar de 6. Hierin worden de voorstellen nogmaals bekeken en wordt er besloten of deze vastgesteld kunnen worden en om daarna verder gecommuniceerd te worden en geplaatst op Kennisnet (straks UPLO). De 6 wordt gevuld met senior medewerkers met een mix van onder andere adviseurs,

beleidsmedewerkers, toezichhouders vanuit diverse omgevingsdiensten waarbij gekeken wordt naar geografische spreiding van de omgevingsdiensten maar ook naar de soorten (zware) bedrijven. De 6 wordt verder aangevuld met de projectleiders en de programmamanager. Deze groep heeft het vertrouwen van de 28 en mogen namens hen handelen. In deze nieuwe overlegstructuur is 'de 6' het equivalent van het huidige CT.

De 1

'De 1' is de programmamanager die de overall verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het programma. De 1 wordt ondersteund door projectleiders en een projectmedewerker en door de 6.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Wat mandaten binnen het programma betreft wordt het programma verder ingericht volgens de Administratie, Organisatie en Interne Controle (AOIC) en de regelingen van het bureau. Deze worden binnenkort vastgesteld. Naar verwachting komt dit overeen met onderstaande tekst.

De programmamanager

De programmamanager coördineert het programma en beheert het stakeholdersmanagement. De verantwoordelijkheden van de programmamanager zijn als volgt:



- Het vertalen van de afdelingsdoelstellingen van de afdeling Expertise en Samenwerken en het kennisplan naar programmadoelstellingen, inclusief het bijbehorende meerjarig uitvoeringsplan en de begroting.
- Het afstemmen met projectleiders over de uitvoering van het meerjarig uitvoeringsplan en de projecten.
- Het stakeholdersmanagement van omgevingsdiensten, ministeries en landelijke partners.
- Het afleggen van verantwoording over gecoördineerde uitvoeringsprojecten aan opdrachtgevers.
- Het signaleren van (nieuwe) wetgeving, externe ontwikkelingen en kansen om de werkzaamheden van projecten uit te breiden.
- Het afstemmen met bureau van Omgevingsdienst NL over de benodigde ondersteuning, waarbij de uitvoering kan worden gedelegeerd aan de PMO-er.

De programmamanager heeft het mandaat om binnen het kader van de begroting van Omgevingsdienst NL programmabeslissingen te nemen over de organisatie, capaciteitsinzet, prioritering en het projectenportfolio binnen het programma. Dit is inclusief het opstarten of beëindigen van projecten. Daarnaast neemt de programmamanager beslissingen over het aannemen van consultatievragen en projecten voor mogelijke oplossingen op basis van gesignaleerde knelpunten.

De projectleider

De projectleider is verantwoordelijk voor het beheer van één of meerdere projecten. De verantwoordelijkheden van de projectleider zijn als volgt:

- Het vertalen van programmadoelstellingen en het MUP naar een concreet projectplan, inclusief projectresultaten en begroting.
- Het realiseren van het projectplan en het leveren van kwalitatief goede resultaten.

- 
- 
- Het coördineren van de werkverdeling, capaciteitsinzet en middelen binnen het project.
 - Het managen en mitigeren van risico's.
 - Het voorzitten van het werkstroom- of projectoverleg. De projectleider heeft het mandaat om binnen het projectplan beslissingen te nemen over de werkverdeling, capaciteits- en middeleninzet binnen het project.

De projectleider heeft het mandaat om binnen het projectplan beslissingen te nemen over de werkverdeling, de inzet van capaciteit en middelen.

Overlegstructuren met externen

Omdat er veel afhankelijkheden bestaan tussen de omgevingsdiensten en hun partners zoals de ministeries, VNG, IPO, RVO en RWS/IPLO zijn er diverse overlegstructuren waarin alle partners een plek hebben om deel te nemen. Hierdoor blijven de lijnen naar elkaar kort en kan er slagvaardig worden opgetreden op het gebied van energiebesparing. Daarnaast zijn er werkgroepen en stuurgroepen per project ingericht om specifiek die projecten te monitoren en te bespreken en bij te sturen waar nodig.





Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Hoofdstuk 5.

Werkthema's

Samenwerken met de
kennis van professionals.



Werkthema's

Om structureel aan de doelen van het programma te werken wordt een aantal werkthema's voor het programma voorgesteld. Deze werkthema's zijn als volgt:

- 5.1 Wetgeving
- 5.2 Werkwijzen
- 5.3 Kennisdeling
- 5.4 Samenwerking
- 5.5 Ontwikkeling en toekomstbestendigheid
- 5.6 Data
- 5.7 Opleidingen

De verschillende thema's dragen bij aan de drie hoofddoelen van het Programma Energiebesparing: uniformiteit, kwaliteit en efficiëntie/effectiviteit. In dit hoofdstuk worden deze thema's verder uitgewerkt, de context per thema geschetst, uitdagingen binnen het thema en oplossingsrichtingen besproken.

5.1. Wetgeving

Context en scope

Omgevingsdienst NL is een belangrijk contactpunt tussen de omgevingsdiensten en de wetgever. Naast IPLO is Omgevingsdienst NL daarom al vroegtijdig één van de partijen die weet heeft van wetgeving in de maak op de ministeries van KGG, VRO en IenW. Ook heeft Omgevingsdienst NL een belangrijke klankbordfunctie als het gaat om reflectie vanuit de praktijk op geldende en aankomende wetgeving.

Het is de wens van het Programma Energiebesparing om beter op de behoeften van de omgevingsdiensten in te spelen op het moment dat nieuwe wetgeving in de praktijk komt, door snel en adequaat te anticiperen. Dit in tegenstelling tot de huidige manier van reageren op nieuwe wetgeving, die veelal als ad hoc beschreven wordt. Dit komt omdat deze ontwikkelingen vaak niet tijdig genoeg worden gesignaleerd en daardoor weinig reactietijd overblijft. Op dit vlak is het belangrijk dat Omgevingsdienst NL nadenkt over een oplossing en haar bestuurlijke sensitiviteit verder ontwikkelt.

Verplichtingen

Voor de komende jaren is de verwachting dat in ieder geval op de volgende wettelijke verplichtingen een rol is weggelegd voor de omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL:

- Energiebesparingsplicht (EBP)
- Portefeuille aanpak (PA)
- Energielabel C
- Werkgebonden personenmobiliteit (WPM)
- Energy Performance of Building Directive (EPBD)
- Energie Efficiency Directive (EED)

Van de meeste van deze wetten is het duidelijk dat er taken bij de omgevingsdiensten belegd (kunnen) worden, alleen bij de EED is dit nog niet zeker. Desalniettemin is het nog niet altijd duidelijk wat er precies verwacht wordt van de omgevingsdiensten.

Wetgever

Ook is het altijd mogelijk dat de wetgever andere besluiten neemt, bijvoorbeeld taken bij een andere uitvoeringsorganisatie te beleggen, meer of minder nadruk wil leggen op bepaalde handhavingstaken of anderzijds iets aan de wetgeving wil aanpassen. Daarom blijft het belangrijk dat Omgevingsdienst NL in contact met de wetgever blijft en meedenkt over de vormgeving van beleid en/of feedback geeft op huidig beleid. Daarnaast kan Omgevingsdienst NL aangeven bij de wetgever wat omgevingsdiensten kunnen betekenen: welke expertise is beschikbaar en hoe goed sluiten nieuwe taken aan bij al bestaande taken. Kortom: wat is logisch om bij omgevingsdiensten te beleggen en wat niet?

Basispakket

Bij taken die zijn opgenomen in het basistakenpakket bepaalt het Rijk dat alle omgevingsdiensten een taak hebben. Bij verzoektaken (zoals label C, bouw- of ruimtelijke ordening taken en straks mogelijk ook onderdelen van EPBD en EED) is het aan elk bevoegd gezag afzonderlijk te bepalen of het wel of geen opdracht geeft aan de omgevingsdienst. Leidraad is dat Omgevingsdienst NL een rol voor zichzelf ziet als meer dan de helft van de diensten een wettelijke taak uitvoert.

Bij nieuwe wetgeving is dat niet altijd duidelijk, maar voelt Omgevingsdienst NL zich betrokken als het aannemelijk is dat meer dan de helft van de omgevingsdienst de taak (deels) gaat

uitvoeren. Als voorbeeld voor waar Omgevingsdienst NL een rol kan spelen op het gebied van wetgeving, refereren we hier aan de beleidscyclus zoals deze is voorgeschreven voor de Omgevingswet (zie ook onderstaande afbeelding).¹¹



De productlijnen die hier voorgesteld worden corresponderen aan verschillende fasen binnen de beleidscyclus:

- **Beleidsontwikkeling:** het formuleren van gewenste doelen en deze juridisch onderbouwen.
- **Beleidsdoorwerking:** het opnemen van maatregelen, instructieregels, bevoegdheden en waar nodig deze juridisch vastleggen.
- **Uitvoering:** het uitvoeren van beleid door de gemeenten, provincies en diensten.
- **Terugkoppeling:** toezicht en handhaving, monitoren op het beleid en toetsing aan de praktijk, evaluatie van beleid.

Op verschillende punten in deze beleidscyclus is een rol weggelegd voor Omgevingsdienst NL, met name bij de voorbereiding op de uitvoering en terugkoppeling aan de wetgever.

Uitdagingen

In de komende jaren komt er veel wetgeving op het gebied van verduurzaming op de samenleving af. Niet bij alle wetgeving is duidelijk welke taken exact bij de omgevingsdiensten komen te liggen. Ook is geldende wetgeving niet altijd effectief beledigd en kan de wetgever besluiten een andere uitvoerende partij hiervoor aan de lat te stellen. Bij deze ontwikkelingen is het belangrijk dat Omgevingsdienst NL een gesprekspartner is. Op deze manier kan vroegtijdig worden gesignaleerd of er taken bij omgevingsdiensten worden beledigd, en kan

¹¹ Afbeelding van [Beleidscyclus](#) | Informatiepunt [Leefomgeving](#). Geraadpleegd op 06-01-2025.

Omgevingsdienst NL fungeren als klankbord ten aanzien van de uitvoerbaarheid van geldende en aankomende wetgeving.

In beweging

Daarnaast is wetgeving altijd in beweging. Dat betekent dat er in nauw contact met de wetgever moet worden samengewerkt om te kunnen anticiperen op mogelijke wettelijke aanpassingen en bestuurlijke veranderingen. Er is enig risico in het signaleren van aankomende wetgeving in de zin dat interne beleidsprocessen niet direct effect hoeven te hebben voor de omgevingsdiensten. Om te voorkomen dat onnodig onrust ontstaat rondom veranderende wetgeving, heeft het signaleren hiervan goede afstemming met beleidsmakers en duidelijke communicatie vanuit Omgevingsdienst NL.

Tenslotte is het van belang om een eenduidig geluid te laten horen vanuit de omgevingsdiensten ten opzichte van de wetgever. Bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving, organiseert de wetgever één of meer consultatierondes waar stakeholders hun zienswijze kunnen geven op voorgenomen nieuwe wetgeving. Elke dienst kan een eigen zienswijze geven, maar hierdoor komen verschillende en soms ook tegenstrijdige geluiden bij de wetgever terecht. Een uitdaging voor Omgevingsdienst NL is dan ook om de behoeften en wensen van de omgevingsdiensten intern af te stemmen, waardoor het signaal sterker en duidelijker wordt.

Oplossingsrichtingen

Door de onderstaande productlijnen in te zetten verwacht Omgevingsdienst NL dat er beter wordt geanticipeerd op wet- en regelgeving en dat de organisatie en de omgevingsdiensten beter voorbereid zijn op veranderingen die er zitten aan te komen. De doelstellingen van deze productlijnen zijn tweeledig. Aan de ene kant is het doel beter te kunnen anticiperen op toekomstige wet- en regelgeving. Aan de andere kant speelt Omgevingsdienst NL ook een belangrijke rol als klankbord voor de wetgever en de omgevingsdiensten. De productlijnen spelen hierop in.

Signaleringsfunctie

Onderdeel van de beleidscyclus: **beleidsontwikkeling**

Omgevingsdienst NL heeft nauw contact met de beleidsmakers van KGG, VRO en IenW. Hierdoor is Omgevingsdienst NL veelal op de hoogte wanneer nieuwe wetgeving of aanpassing van huidige wetgeving behandeld wordt. Door gericht informatie hierover op te halen bij beleidsmakers en deze informatie vervolgens middels een overlegstructuur voor te leggen aan de diensten, kan Omgevingsdienst NL de diensten waar nodig helpen bij de voorbereiding op aankomende wet- en regelgeving. Daarnaast kan Omgevingsdienst NL kennis over de uitvoering inbrengen bij beleidsmakers waardoor beleid beter zal aansluiten bij de praktijk.

Interne consultatie

Onderdeel van de beleidscyclus: **beleidsdoorwerking en terugkoppeling**

Een overlegstructuur waarbij de wetgever één of meer consultatierondes organiseert waar omgevingsdiensten hun zienswijze kunnen geven op voorgenomen nieuwe wetgeving. Omgevingsdienst NL reageert hierop door middel van een gewogen standpunt van de omgevingsdiensten. Dit kan ook gebruikt worden ter monitoring van bestaande wetgeving. De inbreng van omgevingsdiensten wordt sterker wanneer er namens de omgevingsdiensten (ook) één gezamenlijk afgestemde reactie van Omgevingsdienst NL komt. Omgevingsdienst NL presenteert zich daarmee als logische gesprekspartner bij ontwikkeling van wetgeving.

De reactie van Omgevingsdienst NL is gebaseerd op de inbreng van omgevingsdiensten, maar heeft pas toegevoegde waarde als het meer is dan een bundeling van losse reacties. Bij gelijksoortige standpunten vanuit de diensten zorgt Omgevingsdienst NL voor een gezamenlijk afgestemde reactie waar de diensten zich in kunnen vinden. Omgevingsdienst NL haalt de essentie naar boven en neemt een gewogen standpunt in wanneer reacties van omgevingsdiensten tegenstrijdig zijn.¹²

Het standpunt van Omgevingsdienst NL is inhoudelijk (niet politiek) en gebaseerd op praktijkervaringen in de operationele cyclus van de BIG-8.¹³ Omgevingsdienst NL toetst nieuwe wetgeving in essentie op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorgenomen wetgeving, bijvoorbeeld door middel van een uitvoerbaarheidstoets. Dit kan ook gebruikt worden ter terugkoppeling van de werking en/of uitvoerbaarheid van al bestaande wetgeving. De randvoorwaarde hierbij is dat Omgevingsdienst een formele gesprekspartner wordt bij het veranderen van wet- en regelgeving op het gebied van energiebesparing.

Vorbereiding nieuwe wetgeving

Onderdeel van de beleidscyclus: uitvoering

Een proces waarbij per nieuwe wetgeving van tevoren gekeken wordt welke invulling de diensten hieraan moeten geven, middels een projectgroep en –leider vanuit Omgevingsdienst NL. Bij de introductie van nieuwe wetgeving heeft elke dienst de taak invulling te geven aan het toezicht op de naleving ervan. Om dat effectief en uniform te doen, is het zinvol hierin samen te werken.

In de aanloop van nieuwe wetgeving neemt de programmamanager hierin leiding. Indien nodig, zal een projectleider of inhoudelijke deskundige van een omgevingsdienst aansluiten bij dit proces (inclusief consultatie).

Op het moment dat nieuwe wetgeving definitief is, stelt de projectleider een projectgroep samen die zich bezighoudt met het begeleiden van de implementatie. De werkgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van enkele Omgevingsdiensten en IPLO. Als kenniscentrum van de overheid geeft IPLO-uitleg over de Omgevingswet en daarom is de organisatie betrokken bij het vaststellen van de handreiking.

Als leidraad voor omgevingsdiensten stelt de projectgroep een handreiking op om binnen de gestelde financiële en juridische kaders effectief invulling te geven aan toezicht op de naleving van de wet. De projectgroep stemt af met stakeholders buiten de organisatie, informeert de Omgevingsdiensten over de vorderingen geeft vóór vaststelling de mogelijkheid een formele zienswijze te geven op een eindconcept. De ingekomen zienswijzen en een beschrijving wat daarmee is gedaan, worden bij besluitvorming van de handreiking meegestuurd.

Een handreiking is niet alleen een hulpmiddel voor omgevingsdiensten, maar ook een manier om te komen tot een uniforme uitvoering en rechtsgelijkheid. In de nieuwe governance van het Programma Energiebesparing moet bepaald worden hoe en wanneer bepaalde handreikingen vastgesteld kunnen worden.

¹² Het is hier van belang om alle omgevingsdiensten te horen. Om ervoor te zorgen dat alle diensten bij dit proces betrokken zijn, wordt parallel gewerkt aan een strategie om alle diensten te betrekken (zie hoofdstuk 5.4).

¹³ De BIG-8 refereert aan het samenhangende geheel van een beleidsvormende (strategische cyclus) en een uitvoerende (operationele) cyclus, zoals gedefinieerd in het Omgevingsbesluit artikelen 13.5 tot en met 13.11. Zie [Procescriteria beleidscyclus VTH-taken | Informatiepunt Leefomgeving](#) voor meer informatie.

Na vaststelling van de handreiking organiseert de Omgevingsdienst NL-Academie de noodzakelijke trainingen en opleidingen op basis van de in de handreiking geschetste werkwijze. De leden van de tijdelijke projectgroep kunnen hierin een rol hebben. Voor vragen over de wetgeving kunnen toezichthouders zoals gebruikelijk terecht bij IPLO.

Wat te doen?

In de activiteiten die het Programma Energiebesparing onderneemt wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten waar een eenmalige impuls voor nodig is en activiteiten die al lopen en verbeterd moeten worden. De activiteiten waar een impuls voor nodig is moeten nog opgestart worden en zullen in een projectvorm in de loop van 2025 opgestart worden. Er zijn ook activiteiten waar het Programma Energiebesparing al mee bezig is, maar waar een verbeteringslag in nodig is.

Wetgeving	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 1: Interne consultatie	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	200	Q3 2025
Product 2: Signaleringsfunctie	Middel	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	300	Q3 2025
Product 3: Voorbereiding nieuwe wetgeving	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	300	Q3 2025

Producten bij werkhema Wetgeving.

5.2. Werkwijzen

Context en scope

Het thema werkwijzen focust op de uniformering van werkwijzen rondom energiebesparingstaken bij omgevingsdiensten. Dit betreft de gehele workflow, van initiatie tot afronding van taken, inclusief ondersteunende documenten en methodieken zoals standaardbrieven, vastgestelde termijnen en risicogericht toezicht. Momenteel hanteren omgevingsdiensten vaak hun eigen werkwijzen, wat leidt tot variaties in uitvoering.

Het doel van dit thema is om een uniforme aanpak te realiseren van deze werkwijzen. Door de uitvoering landelijk gelijk te trekken, verbeteren we de consistentie en efficiëntie van energiebesparende taken binnen omgevingsdiensten, wat bijdraagt aan het doel uniformiteit en een gelijk speelveld voor bedrijven. Dit betekent niet dat wij als Omgevingsdienst NL een bepaalde werkwijze verplichten, maar uitsluitend omgevingsdiensten adviseren. Vanuit het programma lopen er sporadisch al processen om de werkwijzen bij omgevingsdiensten te uniformeren. Deze uniformering kan nog verder worden versterkt door het programma. Er is een aantal uitdagingen en oplossingsrichtingen gesignaleerd.

Uitdagingen

Inzicht in Huidige Werkwijzen

Er is op dit moment nog onvoldoende overzicht van de werkwijzen van omgevingsdiensten. Om werkwijzen te uniformeren, is een volledig overzicht nodig van alle gebruikte werkwijzen binnen omgevingsdiensten voor energiebesparing. Dit overzicht helpt om variaties te identificeren en vormt de basis voor verdere harmonisatie.

Het is van belang om een overzicht van de bestaande werkwijzen binnen omgevingsdiensten op te stellen. Dit moet als basis dienen voor het verder uniformeren van deze processen. Uit de gesprekken met omgevingsdiensten en partners zijn al aantal werkwijzen naar voren gekomen die uniformering behoeven. Dat zijn o.a. standaardbrieven, omgang met niet-indieners en risico gestuurd toezicht.

Uniformeren van werkwijzen

Op basis van dit overzicht is de volgende stap het ontwikkelen van uniformeringsprocessen. De huidige uniformeringsprocessen vanuit het Programma Energiebesparing lopen nu nog vaak vast. Dit komt door een samenstelling van een werkgroep die niet de benodigde functies en omgevingsdiensten vertegenwoordigen. Dit zorgt ervoor dat later in het proces een omgevingsdienst ervoor kiest om een landelijk product niet toe te passen, omdat het niet past binnen zijn eigen werkprocessen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er geen juristen zijn betrokken in het maakproces.

Signaleringsfunctie

Het coördinatieteam wordt nu ingezet om problemen in de uitvoering te signaleren. Dit is een belangrijke functie, want deze signaleringsfunctie is nodig om te bepalen op welke onderwerpen een landelijk werkwijze wenselijk is. Het coördinatieteam is echter niet een afspiegeling van alle omgevingsdiensten: een aantal diensten zijn goed vertegenwoordigd en een heel aantal diensten niet. Om ook signalen vanuit de praktijk te kunnen ophalen van omgevingsdiensten die minder betrokken zijn bij het coördinatieteam, is een andere aanpak nodig.

Onderzoeken mogelijke adviesfunctie omgevingsdiensten

We hebben een verschil opgemerkt in de manier van toezichthouden tussen de verschillende diensten. Sommige toezichthouders voeren hun energiecontroles uit met toezicht en handhaving van de energiebesparingswetgeving als enkel doel. Andere toezichthouders nemen een meer (informeel) adviserende rol op zich: naast controleren op de energiebesparingswetten, adviseren ze bedrijven en gemeenten ook over de manier waarop dit kan. Aan de ene kant is dit een kans voor het inzetten van de expertise van de omgevingsdiensten en worden tegelijkertijd bedrijven te helpen bij het verduurzamen van hun energieverbruik. Aan de andere kant is er het risico dat een toezichthouder een dubbele pet op heeft: zowel die van toezichthouder als adviseur. Voor Omgevingsdienst NL is een rol weggelegd om dit dilemma te bespreken en mogelijk een manier te vinden waarop omgevingsdiensten hier op een integere wijze mee kunnen omgaan.

Oplossingsrichtingen

Standaardbrieven

Er is een verschil in het gebruik van standaardbrieven door omgevingsdiensten. Standaardbrieven zijn bijvoorbeeld constatatiebrieven en/of last onder dwangsom (LOD) brieven die omgevingsdiensten sturen wanneer overtredingen worden vastgesteld. De strekking van de brieven is vaak hetzelfde, alleen de opbouw, tekststukken, termijnen, wie wordt aangeschreven, dwangsombedragen zijn vaak anders. Hierdoor kan een ongelijk speelveld ontstaan voor de bedrijven en instellingen en is iedere dienst onnodig zelf bezig met hetzelfde. Door het vormen van een landelijke werkgroep die zich gaat bezighouden met standaardisering van brieven, kan Omgevingsdienst NL bijdragen aan een uniformere werkwijze onder de omgevingsdiensten.

Standaardisering termijnen en dwangsombedragen

Er is een verschil in dwangsombedragen en termijnen die door omgevingsdiensten gehanteerd worden in het toezicht- en handhavingsveld. Hierdoor kan een ongelijk speelveld ontstaan voor bedrijven. Door een landelijke werkgroep vormen die zich gaat bezighouden met standaardisering van de termijnen en de dwangsom bedragen, wordt uniformiteit gecreëerd in de termijnen en de dwangsombedragen die gehandhaafd worden.

Werkproces risicogericht toezicht

Iedere omgevingsdienst moet zelf bedenken hoe energietoezicht risicogericht moet worden ingezet waardoor er landelijk veel taken dubbel worden gedaan. Ook bestaat het risico op ongelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven of dat er besparingspotentie onbenut blijft. Omgevingsdienst NL kan omgevingsdiensten ondersteunen door het opzetten van een leidraad voor informatie- en risico gericht energietoezicht en daarbij te adviseren hoe deze leidraad geborgd kan worden in werkwijzen bij de omgevingsdiensten. Dit zorgt voor een gelijk landelijk speelveld en het volledig benutten van besparingspotentie. Deze oplossingsrichting heeft een directe relatie met het werkthema data. De inhoud van de leidraad zal in nauwe samenwerking met de uitkomsten van projecten bij thema data ontwikkeld worden, waarna het thema werkprocessen geïmplementeerd wordt.

Wat te doen

In de activiteiten die het Programma Energiebesparing onderneemt wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten waar een eenmalige impuls voor nodig is en activiteiten die al lopen en verbeterd moeten worden. De activiteiten waar een impuls voor nodig is moeten nog opgestart worden en zullen in een projectvorm in de loop van 2025 opgestart worden. Er zijn ook

activiteiten waar het Programma Energiebesparing al mee bezig is, maar waar een verbeteringslag nodig is.

Werkwijzen	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 4: Standaardbrieven	Middel	Impuls	Opzetten werkgroep	250	Q1 2026
Product 5: Standaardisering termijnen en dwangsombedragen	Middel	Impuls	Opzetten werkgroep	250	Q1 2026
Product 6: Werkproces risicogericht toezicht	Hoog	Impuls	Starten project	500	Q3 2025

Producten bij werkthema Werkwijzen.

5.3. Kennisdeling

Context en scope

Kennis speelt een cruciale rol bij het uitvoeren van energiebesparingstaken. Zonder de juiste kennis schiet de kwaliteit van uitvoering tekort. Het proces van kennisbeheer omvat verschillende stappen: vraagarticulatie, kennisontwikkeling, kennisdeling en toepassing. Hoewel er bij individuele omgevingsdiensten vaak al veel kennis aanwezig is, blijft de uitwisseling tussen diensten achter. Het Programma Energiebesparing kan de komende jaren een ondersteunende rol spelen in het verder versterken van dit proces.

Uitdagingen

In het netwerk van omgevingsdiensten en partners wordt er al veel kennis gedeeld. Dit proces van kennisdelen gebeurt fysiek op netwerkbijeenkomsten en online via het landelijk overleg en coördinatieteam, op Kennisnet en de nieuwsbrief die vier keer per jaar verschijnt. Daarnaast is er een doorlopend intern kennisproces bij het programma in de vorm van werkgroepen, projecten en overleggen. Ook is er een extern kennisproces bij omgevingsdiensten. Deze verschillende vormen van kennisdelen vinden op meer of mindere mate al plaats, echter zijn er nog wel uitdagingen die de komende jaren aangepakt moeten worden.

Oplossingsrichtingen

Online kennisdelen: kennisnet

Het delen van expliciete kennis leent zich ervoor om online met elkaar te delen. Dit gebeurt nu op het platform Kennisnet. Hoewel dit platform als essentieel wordt gezien door omgevingsdiensten, wordt het huidige gebruik ervan als suboptimaal ervaren. Gebruikers klagen over de onoverzichtelijkheid en het gebrek aan logische functionaliteiten.

Het is van groot belang om dit platform beter in te richten, vooral omdat kennisnet als een frequente manier van kennisdelen moet dienen, ten opzichte van bijeenkomsten die een paar keer per jaar plaatsvinden. Daarnaast wordt er op dit moment gewerkt aan een nieuw online platform, voortkomend uit het IBP-VTH. Het is nog onduidelijk wanneer dit online platform gereed zal zijn voor gebruik.

In afwachting van een nieuw kennisplatform dat ontwikkeld wordt door Omgevingsdienst NL en andere partners, moet Kennisnet worden verbeterd. Een vernieuwde structuur is nodig, met:

- Een duidelijke thematische indeling;
- Gemakkelijk vindbare documenten;
- Een discussieforum voor interactie;
- Een aangewezen eigenaar voor het thema energiebesparing.

Fysieke kennisdeling: bijeenkomsten

Fysieke bijeenkomsten worden positief ervaren door medewerkers van omgevingsdiensten. Ze bieden niet alleen mogelijkheden voor inhoudelijke kennisuitwisseling, maar verlagen ook drempels voor onderling contact en samenwerking op een later moment. Vooral de impliciete kennisoverdracht – kennis die lastig te documenteren is – profiteert van deze ontmoetingen. Momenteel worden deze bijeenkomsten georganiseerd door IPLO. Het Programma Energiebesparing helpt mee aan de inhoudelijke vormgeving van deze dagen. Dit concept is succesvol gebleken; de interesse van de diensten in deze bijeenkomsten blijkt uit de relatief hoge opkomsten en diversiteit aan toezichhouders, specialisten, adviseurs en managers vanuit diensten door het hele land die de bijeenkomsten bezoeken. De samenwerking met IPLO moet

de komende jaren aangehouden worden, om deze bijeenkomsten goed aan te laten sluiten bij de behoefte van omgevingsdiensten.

Nieuwsbrief als kennisinstrument

De nieuwsbrief van het Programma Energiebesparing speelt een rol bij het delen van actuele onderwerpen. Hoewel omgevingsdiensten de meerwaarde van een nieuwsbrief erkennen, bereikt deze nog niet altijd effectief de juiste personen. Samenwerking met communicatieadviseurs van het bureau van Omgevingsdienst NL moet opgezet worden. In de komende jaren moet de nieuwsbrief worden geoptimaliseerd. Dit vraagt om een betere afstemming van inhoud, timing en distributie, ondersteund door een duidelijke communicatiestrategie. Dit moet in nauwe afstemming plaatsvinden met de communicatieadviseur van het bureau van Omgevingsdienst NL.

Extern kennisproces bij omgevingsdiensten

Externe kennisuitwisseling tussen omgevingsdiensten verloopt op verschillende manieren. Sommige regio's organiseren structurele regionale overleggen, terwijl elders incidentele werkbezoeken plaatsvinden om van elkaar te leren. Deze initiatieven zijn waardevol, maar worden niet overal systematisch ingezet.

Het programma kan hierbij ondersteunen door regionale overleggen te faciliteren en expertises binnen omgevingsdiensten in kaart te brengen. Door deze kennis gericht te verbinden, kan het leren van en met elkaar worden gestimuleerd. Dit kan bijvoorbeeld door het aanstellen van expertisehouders op bepaalde thema's. Op deze manier is kennis makkelijker toegankelijk voor zowel Omgevingsdienst NL als de omgevingsdiensten.

Intern kennisproces binnen het programma

Binnen het Programma Energiebesparing vindt kennisdeling plaats via werkgroepen, projecten en overleggen. De werkgroepen en projecten, die zich bijvoorbeeld richten op de onderzoeksplicht of defensie, worden door betrokkenen als effectief ervaren. Toch is dit proces vaak onvoldoende zichtbaar voor degenen die minder direct betrokken zijn. Het coördinatieteam speelt een belangrijke rol in het bespreken van urgente onderwerpen met vertegenwoordigers van omgevingsdiensten en partners. Hoewel het minder gericht is op brede kennisdeling, draagt het bij aan besluitvorming. Daarnaast is er het landelijke overleg, waarin het programma kennis deelt met een breder publiek.

Om deze interne processen te versterken, is meer structuur nodig. Dit omvat heldere doelstellingen voor overleggen, betere communicatie over de inhoud en toegankelijkheid voor een breder publiek binnen de omgevingsdiensten. Het doel is om duidelijke procesafspraken op te stellen. Deze procesafspraken moeten duidelijk maken wanneer een werkgroep wordt ingericht of een project wordt opgestart. Verder moet hierin een rolverdeling in worden gedefinieerd en moet duidelijk worden welke route een resultaat moet afleggen om een status te verkrijgen waardoor alle omgevingsdiensten hier iets mee moeten.

Wat te doen?

In de activiteiten die het Programma Energiebesparing onderneemt wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten waar een eenmalige impuls voor nodig is en activiteiten die al lopen en verbeterd moeten worden. De activiteiten waar een impuls voor nodig is moeten nog opgestart worden en zullen in een projectvorm in de loop van 2025 opgestart worden. Er zijn ook activiteiten waar het Programma Energiebesparing al mee bezig is, maar waar een verbeteringslag nodig is.

Kennisdeling	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 7: Kennisnet	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	300	Q3 2025
Product 8: Netwerkbijeenkomsten	Middel	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	40	Q1 2026
Product 9: Nieuwsbrief	Middel	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	160	Q3 2025
Product 10: Expertisehouder	Middel	Impuls	Starten project	50	Q2 2026
Product 11: Randvoorwaarden werkgroepen/projecten	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	50	Q 2025

Producten bij werkthema Kennisdeling.

5.4. Samenwerking

Context en scope

Het Programma Energiebesparing werkt op verschillende manieren samen binnen het VTH-stelsel. Er is sprake van zowel interne samenwerkingen binnen Omgevingsdienst NL met omgevingsdiensten als van externe samenwerking met partners. Deze samenwerkingen zijn de afgelopen jaren ad hoc ingericht en hebben vaak waardevolle producten opgeleverd. Echter is een structurele aanpak voor dit thema van belang om een professionaliseringslag te kunnen waarmaken.

Uitdagingen

De samenwerkingen die het programma heeft zullen in de komende jaren blijven groeien. Het is van belang om een goed overzicht te hebben van deze samenwerkingen, om zo goed te kunnen bepalen welke wel en niet waardevol zijn voor de doelen van het programma.

Interne samenwerkingen

Op het moment vinden de interne samenwerkingen van het programma op een paar plekken plaats. Het overleg van het coördinatieteam is een plek waar het programma en omgevingsdiensten samenkomen. De huidige structuur van dit overleg heeft voordelen, maar voldoet niet meer aan de gewenste 1-6-28 structuur. Er moet gekeken worden hoe het coördinatieteamoverleg ingevuld moet worden. De uitkomsten van het onderzoek door bureau Berenschot kunnen hiervoor worden gebruikt. Verder worden niet alle omgevingsdiensten voldoende betrokken bij het programma. Ook hier zullen de uitkomsten van Berenschot bij helpen.

De samenwerkingen tussen het Programma Energiebesparing en het bureau van Omgevingsdienst NL zijn nog niet op elk niveau ingeregeld. De belangrijkste reden hiervoor was dat het bureau van Omgevingsdienst NL grotendeels nog niet was ingericht. Vanaf 1 januari 2025 is hier verandering in gekomen door middel van een financiële impuls. Het is van belang om in 2025 de integratie van het programma en het bureau te versterken. Deze samenwerking moet aangehaald worden met de volgende afdelingen: Bedrijfsvoering & Bestuursondersteuning (o.a. communicatie), Omgevingsdienst NL-Academie (voor opleidingsvraagstukken), de afdeling Data & Informatievoorziening (voor datavraagstukken) en Expertise & Samenwerken (o.a. de kennisinfrastructuur). Dit zal een wisselwerking moeten zijn waarin het bureau vraagstukken oppakt die spelen bij het programma, bijvoorbeeld op het gebied van opleidingen en data, en er nauwe samenwerking is met andere kennisthema's (zoals energietransitie) binnen het bureau.

Externe samenwerkingen

Het programma heeft verschillende externe samenwerkingen met zijn partners. Dit gebeurt in het coördinatieteamoverleg. Maar ook daarbuiten in bijvoorbeeld de portefeuilleaanpak en een project Defensie. Er wordt positief gekeken naar dit soort samenwerkingsverbanden. Daarnaast is er vraag naar verdere samenwerking, met bijvoorbeeld VNO-NCW. Deze samenwerking is interessant voor beide partijen om verder op te zetten. Het kan bijvoorbeeld helpen bij de bekendheid van omgevingsdiensten bij bedrijven. Dit is een probleem dat vaak genoemd wordt door omgevingsdiensten, mede omdat energietoezicht een ander bedrijvenbestand heeft dan bijvoorbeeld het reguliere milieutoezicht. Omgevingsdiensten stuiten soms op weerstand van bedrijven die niet bekend zijn met energietoezicht. Ook zijn bedrijven niet altijd op de hoogte

van de wettelijke verplichtingen rondom energiebesparing, waardoor omgevingsdiensten dit actief onder de aandacht moeten brengen.

Ook ligt er een vraag bij VNO-NCW om op andere onderwerpen, zoals de energietransitie, de samenwerking meer op te zoeken.

Oplossingsrichtingen

Strategie betrekken alle omgevingsdiensten

Niet alle omgevingsdiensten zijn aangehaakt bij de werkzaamheden van Omgevingsdienst NL, bij netwerkbijeenkomsten, nieuwsbrieven en/of nieuwe ontwikkelingen op het gebied van energiebesparing. Het doel is om alle diensten beter aan te haken bij de ontwikkelingen die plaatsvinden op het gebied van energie bij Omgevingsdienst NL en bij de activiteiten en projecten die lopen. Zoals eerder genoemd functioneren de omgevingsdiensten soms als 'eilandjes', waar ze niet goed zicht hebben op het werk van andere diensten en/of dat van Omgevingsdienst NL en het risico lopen achter te raken op landelijke ontwikkelingen. Om dit te overstijgen en een netwerk te creëren waarin de diensten Omgevingsdienst NL en elkaar weten te vinden, is een strategie nodig. Deze wordt ontwikkeld aan de hand van het 1-6-28 principe. Ook kan Omgevingsdienst NL zich hiervoor beroepen op haar communicatieafdeling. Naast dat het programma actiever omgevingsdiensten zal moeten betrekken, zal er ook intern bij omgevingsdiensten actiever informatie moeten worden gedeeld.

Samenwerking aangaan met kennisinstututen en opleidingscentra

Om bij te blijven met de technologische ontwikkelingen op het gebied van energie en om inzicht te krijgen in wat er speelt bij verschillende bedrijfsbranches, is het van belang dat Omgevingsdienst NL samenwerkingen aangaat met kennisinstututen en opleidingscentra die zich richten op innovatie. Door samenwerkingsverbanden op te zetten met deze instututen wordt het voor Omgevingsdienst NL makkelijker om op de hoogte te blijven van nieuwe technologische ontwikkelingen, het vinden van stagiairs en trainees voor omgevingsdiensten wordt eenvoudiger en zijn er partners beschikbaar voor het geven van cursussen of trainingen op hun specialisatiegebied.

Verbetering communicatie met bedrijven

Omgevingsdiensten hebben de verantwoordelijkheid om te controleren of bedrijven en instellingen voldoen aan de regelgeving voor energiebesparingsmaatregelen. Echter, bedrijven zijn vaak niet goed geïnformeerd over specifieke wetgeving en de beschikbare ondersteuning. Door de communicatie tussen omgevingsdiensten en bedrijven te verbeteren en te stroomlijnen, krijgen bedrijven sneller inzicht in hun verplichtingen en mogelijkheden voor energiebesparing. Omgevingsdienst NL ontwikkelt een tool om bedrijven en instellingen te informeren over de energiebesparingsverplichtingen. Deze tool helpt omgeving diensten tijdig en efficiënt informatie te verstrekken over relevante energiebesparingsregels en subsidies, waardoor bedrijven beter geïnformeerde beslissingen kunnen nemen en tijdig aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Door dit portaal kunnen bedrijven ook eenvoudig hun gegevens bijhouden en hun status inzien, wat zowel tijd als administratieve lasten reduceert.

Wat te doen?

In de activiteiten die het Programma Energiebesparing onderneemt, wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten waar een eenmalige impuls voor nodig is en activiteiten die al lopen en verbeterd moeten worden. De activiteiten waar een impuls voor nodig is moeten nog opgestart worden en zullen in een projectvorm in de loop van 2025 opgestart worden. Er zijn ook activiteiten waar het Programma Energiebesparing al mee bezig is, maar waar een verbeteringslag nodig is.

Samenwerking	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 12: Proces voor strategie betrekken omgevingsdiensten	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	50	Q3 2025
Product 13: Samenwerking aangaan met kenniscentra/opleidingsinstituut	Laag	Impuls	Starten project	50	Q2 2026
Product 14: Verbetering communicatie richting bedrijven	Middel	Impuls	Starten project	120	Q2 2026

Producten bij werkthema Samenwerking.

5.5. Ontwikkeling en toekomstbestendigheid

Context

Op het gebied van energiebesparing is veel beweging, bij bedrijven, de politiek en in de techniek. Om deze ontwikkelingen bij te houden en om VTH-taken efficiënter te kunnen uitvoeren, moeten omgevingsdiensten tools ontwikkelen en kunnen uitproberen. Een voorbeeld van innovatie in het VTH-toezicht kan zijn: drone gestuurd toezicht of een pilot met ketentoezicht bij een grote winkelketen. Als overkoepelende organisatie kan Omgevingsdienst NL zich uitdagen door over de waan van de dag heen te kijken en na te denken over innovatieve manieren voor het verbeteren van het VTH-proces. Ze kan hiervoor omgevingsdiensten handreikingen doen en hen helpen met het uitdenken en opzetten van pilotprojecten. Ook kan Omgevingsdienst NL 'best practices' van omgevingsdiensten onder landelijke aandacht brengen en andere omgevingsdiensten helpen hierbij in te stappen.

Uitdagingen

Nieuwe ideeën kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het werk van een omgevingsdienst. Innovaties moeten echter eerst getest kunnen worden ten opzichte van de huidige werkwijze om hun effectiviteit te bewijzen. Hiervoor moet tijd, ruimte en/of geld beschikbaar gesteld worden. Omgevingsdiensten die daar niet over beschikken, zullen niet snel een nieuw idee willen testen omdat ze de risico's niet kunnen overzien. Ook is één van de grootste knelpunten het tekort aan gekwalificeerd personeel voor de hoeveelheid werk die al gedaan moet worden binnen de omgevingsdiensten. Dit belemmert omgevingsdiensten om bijvoorbeeld te investeren in kennisontwikkeling naast hun dagelijkse werkzaamheden.

Vanuit de SPUK-THE is het mogelijk voor omgevingsdiensten om te investeren in stimulerende activiteiten, zoals het ontwikkelen van een tool. Veel omgevingsdiensten zijn echter onzeker over het inzetten van SPUK-THE gelden hiervoor, omdat ze niet goed op de hoogte zijn van wat er mogelijk is met de SPUK-THE financiering.

Oplossingsrichtingen

Innovatiebudget

Omgevingsdienst NL kan omgevingsdiensten prikkelen om met innovatieve ideeën voor toezicht en handhaving te komen. Eén van de mogelijkheden hiervoor is het aanbieden van een innovatiebudget. Omgevingsdiensten die een idee hebben, maar dit niet kunnen financieren of niet weten hoe dit verder uit te rollen, kunnen een projectvoorstel bij Omgevingsdienst NL indienen om aanspraak te maken op dit budget.

Stages en traineeships

Een nieuw idee moet getest worden op een aantal parameters: voldoet het aan de verwachtingen? Is het efficiënter dan de huidige methode? Worden hiermee kosten gespaard? Dergelijke vragen kunnen onderzocht worden door stagairs en/of trainees. Door stageopdrachten uit te schrijven voor innovatie VTH-methodes kunnen studenten worden ingezet voor het uitwerken van deze ideeën. De studenten kunnen hun opdracht bij één of meerdere omgevingsdiensten doen en/of bij Omgevingsdienst NL. Dit is een relatief voordelige manier om innovatie aan te sporen.

Themadagen en toezichthouders op bezoek bij elkaar

Ook kan Omgevingsdienst NL omgevingsdiensten helpen met innovatie door hen meer samen te laten nadenken over innovatie. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld het organiseren van themadagen, waarbij de diensten bij elkaar komen om over specifieke onderwerpen te discussiëren. Of om diensten uit te nodigen om bij elkaar energiecontroles te doen.

Wat te doen?

In de activiteiten die het Programma Energiebesparing onderneemt, wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten waar een eenmalige impuls voor nodig is en activiteiten die al lopen en verbeterd moeten worden. De activiteiten waar een impuls voor nodig is moeten nog opgestart worden en zullen in een projectvorm in de loop van 2025 opgestart worden. Er zijn ook activiteiten waar het Programma Energiebesparing al mee bezig is, maar waar een verbeteringslag nodig is.

Ontwikkeling en toekomstbestendigheid	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 15: Stages en traineeships	Laag	Impuls	Starten project	40	Q2 2026
Product 16: Innovatiebudget	Laag	Impuls	Starten project	40	Q2 2026
Product 17: Meeloopdagen: omgevingsdienst op bezoek	Laag	Impuls	Starten project	20	Q2 2026
Product 18: Themadag: 'De dag van'	Middel	Impuls	Starten project	400	Q1 2026

Producten bij werkthema Ontwikkeling en toekomstbestendigheid.

5.6. Data

Context

De aandacht voor energiebesparing bij omgevingsdiensten is significant toegenomen. Hiermee winnen informatiebehoefte rondom energiebesparing, die ook in de achterliggende jaren al bestonden, meer en meer aan prioriteit. Immers zoeken omgevingsdiensten en hun stakeholders in wisselende mate naar een sluitend inzicht in de doelgroep (dus hoe ziet mijn 'energierelevante bedrijvenbestand eruit) en naar inzicht in het maatschappelijk effect van de inspanning op het vlak van energiebesparing. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan gereduceerd energieverbruik, al dan niet weergegeven in CO2 besparing of aantal windmolens. Hiermee is in de toekomst eventueel ook de link te leggen tussen de inzet van VTH-instrumenten en bijvoorbeeld de maatschappelijke opgaven van gemeenten/provincies, zoals vaak vastgelegd in een RES. Daarnaast geldt dat omgevingsdiensten op basis van de SPUK-THE subsidievereisten eveneens verplicht zijn om meer output-gerelateerde data te verzamelen omtrent het resultaat van de geleverde inzet.

Toch zien we in de praktijk wezenlijke verschillen in de wijze waarop omgevingsdiensten bovenstaande behoeften en verplichtingen vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Enerzijds zijn er omgevingsdiensten die zich conform de oorspronkelijke opgave richten op het uitvoeren van energietoezicht en -controles en hun registratie beperken tot aantallen uren en aantallen zaken. Anderzijds zijn er omgevingsdiensten die een eigen tool hebben ontwikkeld waarin zij op basis van meerdere parameters risico- en data gestuurd programmeren, alsmede in staat zijn om aan de 'achterkant' de inzet te vertalen naar bijvoorbeeld gereduceerd energieverbruik.

In de Tweede Kamer is data gestuurd toezicht en de benodigde data een belangrijk thema dat vaak terugkomt. Daarnaast is vanuit het IBP VTH een rapportage opgesteld over sturen op *outcome*, met specifiek de focus op Energiebesparing en ZZS. Het is dus duidelijk dat data en data-gestuurd toezicht een belangrijk thema is voor de toekomst van toezicht en handhaving op energiebesparing.

Uitdagingen

In 2024 is vanuit Omgevingsdienst NL een interviewronde gehouden langs alle omgevingsdiensten en de partners. In deze gesprekken zijn de prioriteiten voor professionalisering en uniformering van datagebruik bij energiebesparing opgehaald.

Gelijke input

Om tot een meer uniforme werkwijze te komen, is het essentieel dat alle omgevingsdiensten toegang hebben tot dezelfde kwalitatieve en actuele data. Dit betekent ook overeenstemming over welke gegevens van belang zijn en hoe deze geregistreerd worden. Zoals bijvoorbeeld energieverbruiksgegevens, bedrijfskenmerken en naleving. Door gelijke input te waarborgen, kunnen omgevingsdiensten vanuit dezelfde basis werken en ontstaat een consistent uitgangspunt voor toezicht, handhaving en rapportage.

Gelijke databewerking

Het standaardiseren van databewerking is cruciaal om eenduidigheid in analyses en risico-inschatting te verbeteren. Dit houdt in dat er afspraken moeten worden gemaakt over de methoden en tools die worden gebruikt om data te verwerken, zoals het berekenen van besparingspotentieel of risicoanalyses. Met uniforme databewerking worden verschillen in

interpretatie of werkwijze tussen omgevingsdiensten geminimaliseerd, wat leidt tot een gelijk speelveld bij de handhaving van de energiebesparingsplicht.

Inzicht in de doelgroep

Om effectief toezicht te kunnen houden, is een helder inzicht in de doelgroep onmisbaar. Dit punt komt ook duidelijk naar voren in het rekenkameronderzoek Energiebesparingsplicht, 2008-2023 waarin wordt gesteld dat *"Omgevingsdiensten hebben geen volledig zicht op de doelgroep"*. Met een zo goed als sluitend overzicht van de doelgroep kunnen omgevingsdiensten risicogroepen identificeren en toezicht effectiever richten. Daarnaast draagt dit bij aan betere communicatie met bedrijven over hun verplichtingen, wat de naleving bevordert. Met de aangekondigde wetswijziging van de Energiewet, waardoor omgevingsdiensten informatie krijgen van de netbeheerders, zal dit inzicht waarschijnlijk verbeteren.¹⁴

Oplossingsrichtingen

Uniforme checklist

Een duidelijke afspraak over welke data wordt vastgelegd, al dan niet in de checklist voor toezicht energiebesparing. Gebaseerd op interviews met alle omgevingsdiensten is gedefinieerd welke datapunten minimaal moeten worden vastgelegd als een toezichthouder naar een energiecontrole gaat. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het netto energieverbruik of de gebruiksoppervlakte van het betreffende pand. Dit betekent dat alle omgevingsdiensten op een uniforme wijze data registreren en vastleggen. En dat we deze data ook landelijk kunnen vergelijken en analyseren.

Ergo, een belangrijke stap in het professionaliseren en uniformen van het gebruik van data en een stap die Omgevingsdienst NL op landelijk niveau in staat stelt om resultaten te consolideren en te delen met o.a. het Ministerie van KGG (in lijn met aanbevelingen recente landelijke rekenkameronderzoek). Omgevingsdiensten zijn betrokken bij het uitwerken van deze uniforme datapunten en staan open voor het implementeren van de resultaten. Uitdaging is gelegen in het daadwerkelijk 'werkend' krijgen van de checklist bij alle omgevingsdiensten. Dit betekent dat we vanuit het project onderzoeken op welke wijze we omgevingsdiensten kunnen ondersteunen die hier obstakels in ervaren.

EML-reductie berekening

Een EML-reductiemethodiek. Deze landelijk uniforme methodiek zorgt ervoor dat omgevingsdiensten in het hele land op een eenduidige manier de verstaalslag kunnen maken van geconstateerde overtredingen tijdens controles naar milieuwinst. Denk hierbij aan kWh-reductie, m³-reductie en dus CO₂-reductie. Deze methodiek is gebruiksvriendelijk en vergt geen extra tijdsinzet van toezichthouders. Dit is een belangrijke stap om rapporteren op lokaal niveau naar gemeenten. Ook wordt het mogelijk voor Omgevingsdienst NL om over de toegevoegde waarde van energietoezicht naar ministeries te rapporteren. Omgevingsdiensten moeten, om bovenstaande voor elkaar te krijgen, een eenduidige manier hebben om data te registreren. Vandaar ook dat dit resultaat hand-in-hand gaat met de opgeleverde uniforme

¹⁴ Zie: Ontwerpbesluit Datadeling netbeheerders: [Overheid.nl](https://overheid.nl) | Consultatie Ontwerpbesluit Datadeling netbeheerders

datapunten. De EML-reductiemethodiek berekent de energiebesparing per bedrijf/organisatie langs de volgende 4 stappen;

- | | |
|---------------|--|
| ▪ Vertrekpunt | <i>Verbruiksgegevens Bedrijf / Instelling X</i> |
| ▪ Stap I | <i>Overtredingen op EML vertalen via reductie % naar absolute reductie in kWh / m3 t.o.v. werkelijk verbruik</i> |
| ▪ Stap II | <i>Corrigeren voor BVO en Gebruiksfunctie Gebouw</i> |
| ▪ Stap III | <i>Berekenen energiebesparing uitgedrukt in kWh / m3 / CO2</i> |
| ▪ Stap IV | <i>Bundelen resultaten over Jaar X van OD en zicht op 'top'overtredingen per branche / naleefgedrag / etc.</i> |

Dit leidt tot wezenlijke inzichten die zowel op het niveau van een individuele gemeente binnen een omgevingsdienst als op het niveau van de omgevingsdienst zelf als op landelijk niveau kunnen worden gebundeld en gedeeld.

Implementatie van verbruiksgegevens van netbeheerders

Vanaf 2025 krijgen omgevingsdiensten de beschikking over verbruiksdata vanuit de netbeheerders. Hierdoor krijgen omgevingsdiensten een aanzienlijk beter beeld van welke bedrijven en instellingen in Nederland (nog) moeten voldoen aan wet- en regelgeving. Het toezicht wordt hierdoor veel efficiënter en effectiever. Op dit moment wordt deze data door netbeheerders beschikbaar gesteld op het niveau van 'aansluitingen'. Vanuit het project Data Energiebesparing ondersteunen wij de omgevingsdiensten bij het zo simpel en effectief mogelijk inzetten van deze data. Dat betekent concreet dat de omgevingsdiensten weten hoe zij kunnen vaststellen welke 'aansluitingen' bij welk bedrijf of instelling hoort. En hoe die data zich verhoudt tot de uitvoeringspraktijk waarin we redeneren vanuit bedrijven/instellingen op locaties (adressen).

Ontwikkeling van een jaarlijkse rapportage 'De staat van energiebesparing Omgevingsdienst NL'

Omgevingsdienst NL kan eventueel eind 2025 voor het eerst het rapport 'De staat van energiebesparing' lanceren. Dit zou een jaarlijks rapport zijn en verschijnt de komende jaren dus vaker. Omdat we uit de eerder benoemde resultaten veel eenvoudiger data van individuele diensten kunnen samenvoegen en analyseren, verkrijgen we belangrijke inzichten. Concreet betekent dit dat we verschillende soorten data met elkaar kunnen vergelijken. Daarmee krijgen we inzicht vanuit elke omgevingsdienst hoeveel PJ en CO2 er bespaard wordt. Met die gegevens geven we een jaarlijkse rapportage uit voor onze partners met onder andere daarin:

- Hoeveel controles zijn uitgevoerd?
- Hoeveel overtredingen zijn geconstateerd?
- Wat is het naleefgedrag per branche?
- Welke soorten overtredingen zijn er per branche?
- Wat heeft het toezicht opgeleverd in PJ en CO2-reductie?

Met deze rapportage kunnen we onze partners – en dan hoofdzakelijk het ministerie van KGG – voorzien van belangrijke data waarmee wij direct onze partners dienen.

Verkenning van- en de ontwikkeling van een landelijk dataportaal voor energiebesparing

In de verkenningfase onderzoeken we of het mogelijk is om een landelijk portaal te bouwen waarin per locatie na te gaan is aan welke plicht zij moeten voldoen (EB, Label C, EPBD, etc.) en hoe deze continu actueel gehouden kan worden op basis van toezichtbevindingen. Op dit moment worden er verschillende van dit soort deeladministraties lokaal bijgehouden en verbeterd. Helaas ontbreekt het hierbij aan terugkoppeling naar belangrijke bronnen zoals de BAG. De toegevoegde waarde van een dergelijk portaal zou zeer groot zijn. Zo is ook in het rekenkameronderzoek te lezen dat er geen landelijk overzicht is. Ook zijn er vanuit de landelijke politiek vragen gesteld over meer landelijk overzicht over de uitvoeringspraktijk. Uit de verkenningfase moet blijken welke mogelijkheden er zijn en op welke termijn. Dit alles zal in nauwe samenwerking gaan met de data-afdeling binnen Omgevingsdienst NL om te waken dat verschillende processen elkaar niet bijten, maar juist versterken.

Data	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 19: Infographic 'tooling' omgevingsdiensten	-	Going concern	Afgerond	-	-
Product 20: Infographic identificeren en prioriteren	-	Going concern	Afgerond	-	-
Product 21: EML-reductieberekening	Hoog	Impuls	Werkgroep voortzetten	200	Q3 2025
Product 22: Sjabloon Checklist	Hoog	Impuls	Werkgroep voortzetten	200	Q3 2025
Product 23: Projectgroep 'netbeheerders data'	Hoog	Impuls	Werkgroep voortzetten	200	Q3 2025
Product 24: Jaarlijkse 'staat van energiebesparing Omgevingsdienst NL'	Middel	Impuls	Starten project	100	Q1 2026
Product 25: Haalbaarheidsstudie landelijke datawarehouse/bedrijvenbestand energiebesparing	Middel	Impuls	Starten project	100	Q1 2026

Producten bij werkhema Data.

5.7. Opleidingen

Context

Het doel van dit thema is om het energietoezicht naar een hoger niveau te tillen. Nieuwe energietoezichthouders moeten toegang hebben tot alle theoretische kennis, ook als die kennis niet binnen een omgevingsdienst aanwezig is. Daarnaast moeten nieuwe toezichthouders ondersteund worden in het opdoen van de basiscompetenties van een toezichthouder. Voor meer ervaren energietoezichthouders is het van belang dat kennis up-to-date blijft en voorbereid is op nieuwe wetgeving en technologische ontwikkelingen.

Om een compleet opleidingsprogramma voor het energietoezicht te ontwikkelen, is het opleidingsprogramma van de Omgevingsdienst NL-academie getoetst aan de kwaliteitscriteria. Dit is bereikt door een evaluatie van het opleidingsaanbod, het betrekken van alle nieuwe wetgeving en het verzamelen van feedback van energietoezichthouders in het hele land over waar tekorten worden gezien in het aanbod. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt welke technische kennis en toezichtvaardigheden elke energietoezichthouder nodig heeft.¹⁵

Uitdagingen

Nieuwe opleidingsaanbod Omgevingsdienst NL-academie

Het nieuwe opleidingsaanbod van de Omgevingsdienst NL-academie sluit grotendeels aan bij de gestelde kwaliteitscriteria. Dit vormt een solide basis voor verdere ontwikkeling en aanpassing van het opleidingsprogramma, zodat het beter kan inspelen op de behoeften van energietoezichthouders. Het opleidingsprogramma is echter nog niet getest, wat onzekerheid creëert over de effectiviteit en de mate van aansluiting bij de specifieke behoeften van deze doelgroep.

De processen van de werkgroep Opleidingen, IBP VTH en de Omgevingsdienst NL-academie hebben parallel plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een gebrek aan samenhang en afstemming. Zo liepen de aanbesteding van de Omgevingsdienst NL-academie, de vaststelling van de kwaliteitscriteria en het onderzoek naar het opleidingsprogramma tegelijkertijd. In januari is gestart met het beter op elkaar afstemmen van deze processen. Hierbij wordt de input vanuit het onderzoek, waar mogelijk, direct geïntegreerd in het nieuwe opleidingsprogramma, dat in maart van start gaat. Geïdentificeerde tekortkomingen in het programma worden hierbij zoveel mogelijk direct aangepakt.

Kwaliteitscriteria

De nieuwe kwaliteitscriteria blijken in de praktijk enkele tekortkomingen te hebben:

- **Relevantie opleidingen:** Niet alle voorgeschreven opleidingen zijn even relevant voor energietoezichthouders, die vaak enkel basiskennis nodig hebben;
- **Tekort aan technische specificiteit:** Er is onvoldoende focus op technische kennis, terwijl hier juist een grote behoefte aan bestaat;
- **Kerncompetenties:** De huidige kerncompetenties sluiten onvoldoende aan bij het dagelijks werk van energietoezichthouders. Deze competenties weerspiegelen niet de specifieke vaardigheden die nodig zijn voor het toezichtproces.

¹⁵ Deze gegevens komen uit een onderzoeksrapport "Energietoezicht op niveau" uit december 2024. Dit rapport is voor intern gebruik bij Omgevingsdienst NL.

Vorbereiding op Nieuwe Wetgeving

De voorbereiding op nieuwe wetgeving is essentieel. Het opleidingsprogramma moet regelmatig worden bijgewerkt om nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving te integreren. Dit omvat het tijdig ontwikkelen en beschikbaar stellen van relevante opleidingen. Hiervoor is een proces opgesteld.

Technische Kennis

Er is behoefte aan diepgaande technische kennis. Het huidige opleidingsprogramma biedt een goede basis, maar er zijn nog hiaten in specifieke technische onderwerpen zoals stoomtechniek, koel- en vriesinstallaties, en restwarmte. Het is cruciaal om deze kennisgebieden verder te ontwikkelen.

Vaardigheden

Naast technische kennis zijn vaardigheden zoals datageletterdheid, leiderschap, adviseren en coaching belangrijk. Toezichhouders hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan verdere ontwikkeling van deze vaardigheden om effectiever te kunnen werken. Het opleidingsprogramma moet daarom ook trainingen en workshops omvatten die gericht zijn op het verbeteren van deze vaardigheden.

Praktijkbegeleiding

Praktijkbegeleiding is cruciaal voor nieuwe toezichhouders. De frequentie en kwaliteit van deze begeleiding variëren momenteel sterk. Een gestructureerd en intensief begeleidingsprogramma, vooral in de eerste maanden, kan helpen om nieuwe toezichhouders sneller en effectiever in te werken.

Inwerkprogramma

Er is op dit moment geen inwerkprogramma. Het is essentieel om een gestructureerd inwerkprogramma te ontwikkelen dat een combinatie van theorie, praktijk, en persoonlijke begeleiding biedt. Dit helpt nieuwe toezichhouders om snel vertrouwd te raken met hun taken en verantwoordelijkheden.

Conclusie

Het huidige opleidingsaanbod van de Omgevingsdienst NL-academie biedt een goede basis en lijkt redelijk aan te sluiten bij de kwaliteitscriteria, maar bevat ook aanzienlijke onzekerheden en onduidelijkheden. De kwaliteit en diepgang van deze opleidingen zijn nog onbekend. Daarom is het cruciaal om afstemming te vinden tussen de betrokken partijen en de focus te leggen op technische opleidingen en de aansluiting bij de behoeften van toezichhouders. Door de processen beter te integreren, de kwaliteitscriteria te herzien, en meer aandacht te besteden aan technische opleidingen en relevante competenties, kunnen we een opleidingsprogramma ontwikkelen dat beter aansluit bij de behoeften van energietoezichthouders en dat voorbereid is op toekomstige wetgeving.

Opllossingsrichtingen

Herziening kwaliteitscriteria

De kwaliteitscriteria moeten beter worden afgestemd op de praktijkbehoeften van energietoezichthouders. Het is belangrijk om te bepalen wie verantwoordelijk is voor het opstellen van deze criteria en ervoor te zorgen dat ze voldoende geborgd zijn binnen de organisatie. De criteria moeten voldoende aansluiten bij de praktijk om effectief te zijn.

Aanpassing kerncompetenties

Evalueer en pas de kerncompetenties aan om beter aan te sluiten bij het dagelijks werk van energietoezichthouders. Integreer de vaardighedenlijst in de competentieprofielen.

Technische opleidingen

Aanbevelingen voor technische trainingen:

Gerichte Technische Trainingen:

- Bied trainingen aan voor specifieke domeinen zoals stoomtechniek, warmtepompen en persluchtinstallaties om het aantal experts te vergroten.

Focus op Domeinen met Laagste Kennis:

- Prioriteer training en verdieping in domeinen zoals stoomtechniek, restwarmte en koel- en vriesinstallaties, waar het kennisniveau het laagst is.

Landelijk voorstel PHOE-opleiding introductie energiekunde

Er is behoefte aan een landelijk voorstel voor de opleidingsvereisten van toezichthouders die onderzoeksplichtige bedrijven (maar geen ETS-bedrijven) controleren. Het onderzoek richt zich op het bepalen van de minimale eisen voor deze groep, de geschiktheid van de huidige PHOE Introductie Energiekunde-opleiding en mogelijke alternatieven, zoals een lichtere variant of een opleiding specifiek ontwikkeld voor energietoezichthouders. De belangrijkste vraag is hoe de ideale opleiding eruit zou moeten zien om aan de praktijkbehoeften te voldoen en of een nieuwe opleiding toegevoegde waarde biedt ten opzichte van de huidige opties.

Inwerkprogramma

Ontwikkel een vast traject binnen het opleidingsprogramma, van instapniveau naar de rol van junior toezichthouder taakveld 1. Maak hierin een eisenpakket van modules gebaseerd op het opleidingsaanbod van de Omgevingsdienst NL-academie. Start met een assessment of instaptoets om het niveau van de deelnemer te bepalen en stel op basis hiervan het instapniveau van de deelnemer vast. Op basis van het assessment kan vastgesteld worden of de deelnemer het volledige inwerkprogramma moet doorlopen of in aanmerking komt voor vrijstellingen.

Elke 3 tot 6 maanden start er een nieuwe klas die gezamenlijk het opleidingsprogramma doorloopt, inclusief theorie en het ontwikkelen van toezicht competenties. De groep krijgt intervisie aanvullend op de opleidingen, evenals workshops en andere activiteiten gericht op het versterken van competenties en toezichtvaardigheden. Hiermee wordt de intercollegiale reflectie en kennisverbreding versterkt en verbreed het perspectief van de deelnemer in de manier van werken bij andere omgevingsdiensten.

Junior toezichthouders moeten tijdens het programma een mentor binnen hun eigen omgevingsdienst hebben die inhoudelijke begeleiding kan bieden. Tijdens het programma moet de mogelijkheid worden ingericht om het geleerde direct in de praktijk toe te passen. Elke omgevingsdienst is verantwoordelijk voor het bieden van voldoende praktijkbegeleiding. Het programma wordt afgesloten met een toets (theoretisch, casusgericht en eventueel een "virtuele/rollenspel energiecontrole"). Na succesvolle afronding van het inwerktraject wordt de deelnemer gekwalificeerd als junior toezichthouder.

Onderhouden kennisplan/plek

Centrale kennisplek creëren: Het creëren van één centrale plek van waaruit alle relevante kennis beschikbaar is, is essentieel voor het bevorderen van kennisdeling en het gebruik van

informatie per EML of techniek. Deze centrale plek moet toegang bieden tot verschillende geverifieerde databanken en koppelingen naar relevante informatiebronnen per techniek of installatie. Dit moet bestaan naast het opleidingsprogramma, zodat de juiste informatie altijd snel te vinden is, ook als er even geen mogelijkheid is om een opleiding te volgen.

Interactief opleidingsplan ontwikkelen: Het opleidingsplan moet niet alleen een statisch document zijn, maar een interactief hulpmiddel waarmee gebruikers eenvoudig door verschillende opleidingen kunnen navigeren. Dit document moet voorzien zijn van duidelijke beschrijvingen, inhoud, duur, en toegangsinformatie voor iedere opleiding, zodat gebruikers snel en efficiënt kunnen bepalen wat voor hen relevant is.

Veel gestelde vragen: IPLO heeft een helpdesk waar toezichthouders vragen kunnen stellen over de wet- en regelgeving rondom energiebesparing. Mogelijk kan IPLO de gestelde vragen en antwoorden toegankelijk maken en in een database beschikbaar stellen, zodat alle toezichthouders direct toegang hebben tot deze informatie.

Sluit aan op al bestaand Leerportaal van Ministerie van IenW

Gebruik van het Leerportaal: Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat biedt via haar leerportaal diverse cursussen en trainingen die specifiek gericht zijn op toezicht, handhaving en de energietransitie. Het is een uitstekend platform voor toezichthouders om hun kennis en vaardigheden up-to-date te houden, specifiek gericht op de veranderende wet- en regelgeving in de energie- en milieudomeinen en op vaardigheden die relevant zijn voor de (energie)toezichthouder.

Certificering onderzoeken

Het certificeren van energietoezichthouders kan een effectieve manier zijn om kwaliteit te waarborgen en uniformiteit te garanderen. We willen onderzoeken of certificering daadwerkelijk de juiste methode is om dit doel te bereiken. Een onderzoek naar certificering van energietoezichthouders moet inzicht geven in de verschillende vormen van certificering en hun impact. Het moet duidelijk worden wat certificering oplevert, wat de functie is van certificering (bijvoorbeeld het toetsen van kennis of het up-to-date houden van kennis), en hoe om te gaan met energietoezichthouders of omgevingsdiensten die niet aan de certificeringsvereisten voldoen. Verder moet de gewenste geldigheidsduur en de kostenstructuur van certificering in kaart worden gebracht.

Rol werkgroep Opleidingen

De werkgroep Opleidingen moet in de toekomst een adviserende en coördinerende rol vervullen als klankbord voor de Omgevingsdienst NL-academie. Deze werkgroep staat in verbinding met de omgevingsdiensten en heeft de taak om de vertaalslag te maken tussen de theoretische kennis van de academie en de praktijk van de energietoezichthouders, zodat de opleidingen relevant blijven voor het werkveld.

Daarnaast is de werkgroep verantwoordelijk voor:

- Het verzamelen van opleidingswensen en ervaringen met opleidingen binnen en buiten de Omgevingsdienst NL-academie;
- Het monitoren van veranderingen in de wetgeving en het initiëren van de voorbereiding van nieuwe opleidingen en webinars;
- Het doorvoeren van wijzigingen in het huidige opleidingsprogramma om aan te sluiten op nieuwe ontwikkelingen en behoeften;

- Het faciliteren van samenwerking tussen de Omgevingsdienst NL-academie, IPLO en omgevingsdiensten op het gebied van de opleidingen;
- Monitoren of de actiepunten uit het MUP over opleidingen worden uitgevoerd;
- Toezien dat het opleidingsprogramma voldoet aan de kwaliteitscriteria;
- Meedenken bij de herziening van de kwaliteitscriteria;
- Het organiseren van opleidingen valt buiten de scope van de werkgroep.

Wat te doen?

Coördinatie Werkgroep Opleidingen (0,1 FTE)

De werkgroep Opleidingen heeft een coördinator nodig voor 0,1 FTE. De coördinator speelt een centrale rol in het organiseren, afstemmen en bewaken van de werkzaamheden van de werkgroep.

Verantwoordelijkheden:

- Coördineren van de activiteiten van de werkgroep en bewaken van de voortgang;
- Fungeren als aanspreekpunt voor de Omgevingsdienst NL-academie, IPLO en omgevingsdiensten;
- Stimuleren en faciliteren van samenwerking binnen de werkgroep en met externe partijen;
- Signaleren van ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en opleidingsbehoeften;
- Voorbereiden en opvolgen van werkgroep bijeenkomsten, inclusief agenda's en verslaglegging.

Taken:

- Organiseren en begeleiden van werkgroep vergaderingen;
- Bewaken en actualiseren van het opleidingsprogramma op basis van nieuwe ontwikkelingen;
- Coördineren van de inventarisatie van opleidingswensen en -ervaringen;
- Initiëren van de ontwikkeling van nieuwe opleidingen en webinars;
- Onderhouden van contacten met relevante stakeholders binnen de Omgevingsdienst NL-academie, IPLO en omgevingsdiensten;
- De coördinator draagt bij aan de effectiviteit van de werkgroep en zorgt ervoor dat de opleidingsprogramma's optimaal aansluiten bij de praktijk van energietoezichthouders.

Oplossingsrichtingen	Wie gaat het oppakken
Herziening kwaliteitscriteria	Bureau Omgevingsdienst NL Werkgroep Opleidingen van het Programma Energiebesparing levert input vanuit het werkveld
Gerichte technische trainingen met focus op de domeinen met de laagste kennis	Omgevingsdienst NL-academie
Landelijk voorstel PHOE opleidingen introductie energiekunde	Voorstel ligt bij de Werkgroep Opleidingen in samenwerking met de Werkgroep Onderzoeksplicht. Ontwikkelen opleiding indien nodig ligt bij de Omgevingsdienst NL-academie
Inwerkprogramma	Omgevingsdienst NL-academie
Interactief opleidingsplan	Omgevingsdienst NL-academie
Sluit aan op al bestaand Leerportaal van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Omgevingsdienst NL-academie
Certificering onderzoeken Mogelijk energie als testcase	Omgevingsdienst NL-academie
Coördinatie/signaleringsfunctie opleidingen energietoezicht	Programma Energiebesparing

Opleidingen	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Product 26: Coördinatie opleidingen	Hoog	Going concern	Werkgroep voortzetten	144	Q3 2025

Producten bij werkhema Opleidingen.



Omgevingsdienst NL
kennisnetwerk

Bijlagen

Samenwerken met de
kennis van professionals.

Bijlage 1. Financiële paragraaf

Het Programma Energiebesparing wordt momenteel gefinancierd via verschillende middelen. Deze middelen komen voort uit subsidies van KGG en VRO, bijdragen van provincies en gemeenten, een algemene contributie van omgevingsdiensten en een afdracht van SPUK-THE-middelen van omgevingsdiensten aan Omgevingsdienst NL.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de producten uit het MUP. Het verwachte aantal uren per product, het budget per product en het aantal FTE per product.

Update november 2025: een uitgebreider financieel plan voor de producten is bijgevoegd in de subsidieaanvraag aan het ministerie van KGG, ingediend op 15 augustus 2025.

Producten	Uren	Budget	FTE
Wetgeving			
Signaleringsfunctie	200	€ 22.800,00	0,14
Interne consultatie	300	€ 34.200,00	0,21
Vorbereiding nieuwe wetgeving	300	€ 34.200,00	0,21
Totaal wetgeving	800	€ 91.200,00	0,56
Werkwijzen			
Standaardbrieven	250	€ 28.500,00	0,17
Termijn en dwangsombedragen	250	€ 28.500,00	0,17
Risico gestuurd toezicht	400	€ 45.600,00	0,28
Totaal werkwijzen	500	€ 57.000,00	0,63
Kennis			
Kennisnet	300	€ 34.200,00	0,21
Netwerkbijeenkomsten	40	€ 4.560,00	0,03
Nieuwsbrief	160	€ 18.240,00	0,11
Expertise houder	50	€ 5.700,00	0,03
Randvoorwaarden werkgroepen	50	€ 5.700,00	0,03
Totaal kennis	600	€ 68.400,00	0,38
Samenwerken			
Strategie betrekken OD's	50	€ 5.700,00	0,03
Samenwerking kennis/opleiding	50	€ 5.700,00	0,03
Communicatie bedrijven	120	€ 13.680,00	0,08
Totaal samenwerken	220	€ 25.080,00	0,15
Ontwikkelingen en toekomstgerichtheid			
Innovatiebudget	40	€ 4.560,00	0,03
Stages en traineeships	0	€ -	0,00
Toezicht OD op OD	20	€ 2.280,00	0,01
Dag van de innovatie oplossingen	400	€ 45.600,00	0,28
Totaal ontwikkelingen en toekomstgerichtheid	460	€ 52.440,00	0,32
Opleidingen			
Coördinatie opleidingen	144	€ 16.416,00	0,10
Totaal opleidingen	144	€ 16.416,00	0,10
Data			
Uniforme Checklist	150	€ 17.100,00	0,10
EML reductie berekening	200	€ 22.800,00	0,14
Verbruikgegevens Netbeheerders	200	€ 22.800,00	0,14
Jaarlijkse rapportage Energiebesparing	150	€ 17.100,00	0,10
Verkenning landelijk data portaal	300	€ 34.200,00	0,21
Totaal data	1000	€ 114.000,00	0,69
Totaal MUP	2924	€ 333.336,00	2,83

Bijlage 2. Overzicht producten

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de producten en een inschatting van de prioriteit.

Update november 2025: de planning van deze producten is aangepast voor de subsidieaanvraag aan het ministerie van KGG, ingediend op 15 augustus 2025.

Uitvoeringsplan	Prioriteit	Going concern/impuls	Werkzaamheden	Uren	Periode
Wetgeving					
Product 1: Interne consultatie	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	200	Q3 2025
Product 2: Signaleringsfunctie	Middel	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	300	Q3 2025
Product 3: Voorbereiding nieuwe wetgeving	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	300	Q3 2025
Werkwijzen					
Product 4: Standaardbrieven	Middel	Impuls	Opzetten werkgroep	250	Q1 2026
Product 5: Standaardisering termijnen en dwangsombedragen	Middel	Impuls	Opzetten werkgroep	250	Q1 2026
Product 6: Werkproces risicogericht toezicht	Hoog	Impuls	Starten project	500	Q3 2025
Kennisdeling					
Product 7: Kennisnet	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	300	Q3 2025
Product 8: Netwerkbijeenkomsten	Middel	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	40	Q1 2026
Product 9: Nieuwsbrief	Middel	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	160	Q3 2025
Product 10: Expertisehouder	Middel	Impuls	Starten project	50	Q2 2026
Product 11: Randvoorwaarden werkgroepen/projecten	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	50	Q 2025
Samenwerkingen					
Product 12: Proces voor strategie betrekken OD's	Hoog	Going concern	Verbeteren huidige werkwijze	50	Q3 2025
Product 13: Samenwerking aangaan met kenniscentra/opleidingsinstituut	Laag	Impuls	Starten project	50	Q2 2026
Product 14: Verbetering communicatie bedrijven	Middel	Impuls	Starten project	120	Q2 2026
Innovatie en ontwikkeling					
Product 15: Stages en traineeships	Laag	Impuls	Starten project	40	Q2 2026
Product 16: Innovatiebudget	Laag	Impuls	Starten project	40	Q2 2026
Product 17: Toezicht OD op OD	Laag	Impuls	Starten project	20	Q2 2026
Product 18: De dag van de	Middel	Impuls	Starten project	400	Q1 2026
Data					
Product 19: Infographic 'tooling' OD's	-	Going concern	Afgerond	-	-
Product 20: Infographic identificeren en prioriteren	-	Going concern	Afgerond	-	-
Product 21: EML reductieberekening	Hoog	Impuls	Werkgroep voortzetten	200	Q3 2025
Product 22: Sjabloon Checklist	Hoog	Impuls	Werkgroep voortzetten	200	Q3 2025
Product 23: Projectgroep 'netbeheerders data'	Hoog	Impuls	Werkgroep voortzetten	200	Q3 2025
Product 24: Jaarlijkse 'staat van energiebesparing Omgevingsdienst NL'	Middel	Impuls	Starten project	100	Q1 2026
Product 25: Haalbaarheidsstudie landelijke datawarehouse/bedrijvenbestand energiebesparing	Middel	Impuls	Starten project	100	Q1 2026
Opleidingen					
Product 26: Coördinatie opleidingen	Hoog	Going concern	Werkgroep voortzetten	144	Q3 2025

Bijlage 3. Overzicht werksessies MUP

Werksessies met omgevingsdiensten	Funcities
RUD Drenthe	Mix van coördinatoren, adviseurs, toezichthouders en managers
OD Flevoland, Gooi en Vechtstreek	Idem.
OD Achterhoek	Idem.
OD de Vallei	Idem.
OD Regio Arnhem	Idem.
OD Rivierenland	Idem.
RUD Zuid-Limburg	Idem.
OD Brabant Noord	Idem.
OD Midden- en West-Brabant	Idem.
OD Noord-Holland Noord	Idem.
OD Noordzeekanaalgebied	Idem.
OD Twente	Idem.
OD Regio Utrecht	Idem.
RUD Utrecht	Idem.
RUD Zeeland	Idem.
DCMR Milieudienst Rijnmond	Idem.
OD Midden-Holland	Idem.
OD West-Holland	Idem.
OD Zuid-Holland Zuid	Idem.
Werksessies met partners	
IPO	
VNG	
KGG	
BZK/VRO	
IPLO	

Monitor Energiebesparing

TNO 2026 R10535 – Maart 2026

Monitor Energiebesparing

Auteurs	Joost Gerdes (TNO) Sebastiaan Mantel (CBS)
Rubricering rapport	TNO Publiek
Aantal pagina's	58 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	1
Programma	Kennis voor Energiebeleid
Projectnaam	Energiebesparingsmonitor
Projectnummer	060.64316/01.05

Reviewer Marijke Menkveld (TNO)

Dit project is gefinancierd met subsidie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2026 TNO

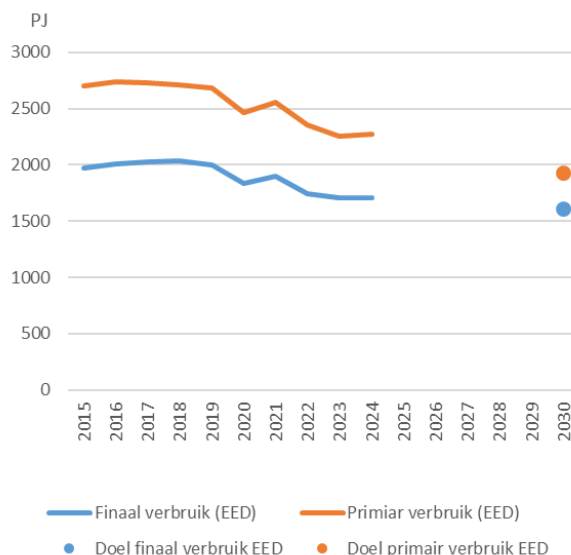
Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

Jarenlang lag de focus in het Nederlandse energie- en klimaatbeleid op de reductie van broeikasgassen. Inmiddels staat energiebesparing weer hoger op de agenda, onder andere doordat de Energy Efficiency Directive in 2023 is herzien. In de herziene Energy Efficiency Directive (EED) zijn de energiebesparingsdoelen aangescherpt. Voor Nederland geldt in 2030 een bovengrens voor het totaal energieverbruik van 1.609 petajoule (PJ) en voor het primair energieverbruik van 1935 PJ. Deze energiebesparingsmonitor is op verzoek van het Ministerie Economische Zaken en Klimaat opgesteld door TNO en CBS. De doelgroep van deze monitor energiebesparing zijn energie-professionals, beleidsambtenaren bij ministeries en politici die betrokken zijn bij nationaal energie- en klimaatbeleid. Vanwege de EED-doelen schetsen we in deze monitor het totale energieverbruik volgens de EED-definities, uitgesplitst naar klimaatsectoren, naar energiedragers, naar energiedragers per sector en geven we cijfers over trends in de ontwikkeling van energieverbruik en activiteiten per (sub)sector. Daarmee geven we inzicht in het energiebesparingstempo per sector. We kijken daarbij naar de periode 2015 tot en met 2024, voor 2025 zijn nog geen CBS cijfers volgens de EED-definitie beschikbaar.

Totaal energieverbruik en verdeling naar sectoren

De ontwikkeling van het totaal en primair energieverbruik en de doelen zijn te zien in Figuur S.1. Het totaal totaal energieverbruik daalde van 1970 PJ in 2015 naar 1707 PJ in 2024; een daling van 263 PJ. De dalende trend vanaf 2019 die in de monitor van 2024 nog leek op te treden lijkt tot stilstand te zijn gekomen.



Figuur S.1: Totaal primair en totaal totaal energieverbruik conform de EED van 2015 tot en met 2024, de doelen uit Artikel 4 van de EED voor 2030 en de verbruiken uit de ramingen van de KEV 2025 in PJ

Een deel van deze daling heeft te maken met warmere winters. Na correctie voor de buitentemperatuur, waarbij rekening is gehouden met de geleidelijk hogere temperaturen door klimaatverandering, daalde het totaal energieverbruik van 1995 PJ in 2015 naar 1748 PJ in 2024, een daling van 247 PJ (12%). Daarvan betreft 76 PJ een daling van het energieverbruik in de sector industrie, 119 PJ in de gebouwde omgeving, 32 PJ in de sector

mobiliteit inclusief internationale luchtvaart en 19 PJ in de sector landbouw. In tabel S.1 zijn de vermindering van het energieverbruik en het vermeden verbruik door toegenomen efficiëntie en gedragsverandering voor Nederland als geheel en per sector opgenomen. Het vermeden energieverbruik lichten we hieronder toe bij de resultaten per sector.

Tabel S.1: Vermindering van het finaal energieverbruik en het vermeden energieverbruik door efficiëntieverbetering en gedragsverandering voor Nederland als geheel en per Klimaat- en Energieverkenning 2025 (KEV) in 2025 t.o.v. 2015

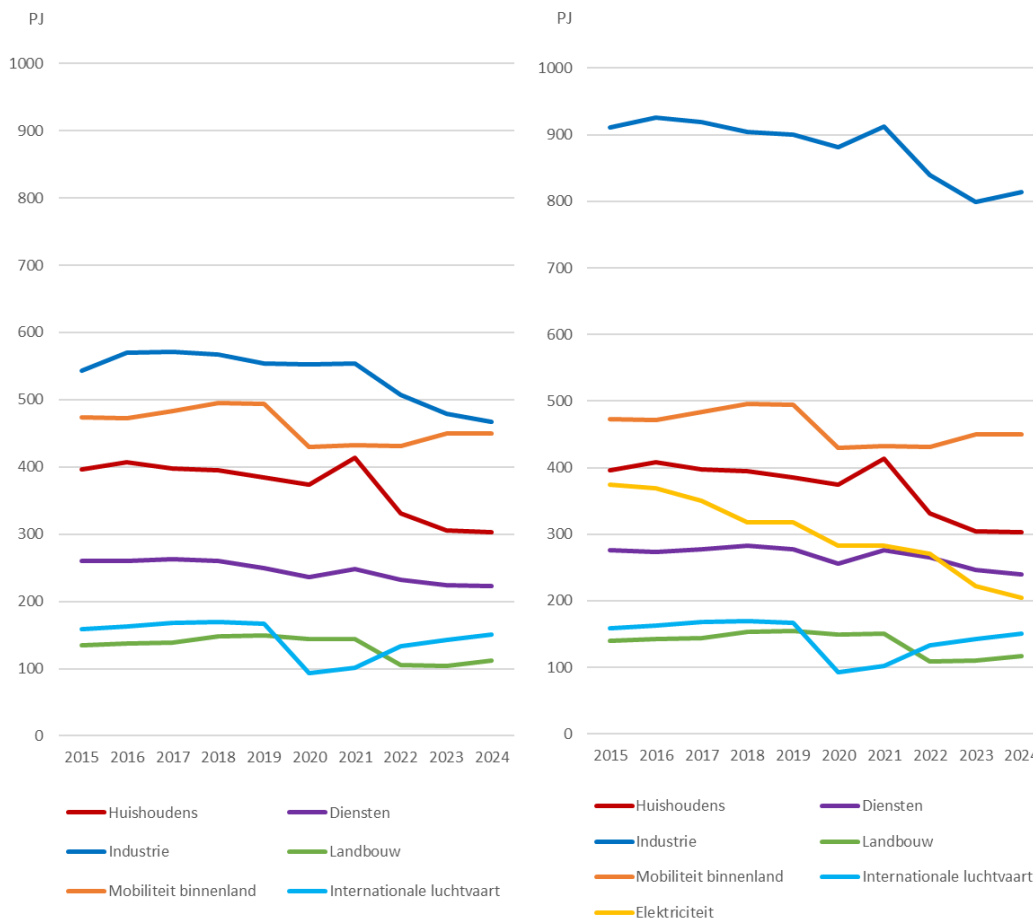
[PJ]	Finaal energieverbruik 2015 (na temperatuurcorrectie)	Finaal energieverbruik 2024 (na temperatuurcorrectie)	Energieverbruiksverandering 2015-2024	Relatieve energieverbruiksverandering in 2024 t.o.v. 2015	Vermeden energieverbruik in 2024 t.o.v. 2015
Totaal finaal verbruik	1.995	1.748	-247	-12%	288
Industrie	543	467	-76	-14%	63
Gebouwde omgeving	680	561	-119	-17%	178
<i>Huishoudens</i>	413	328	-84	-20%	119
<i>Diensten</i>	267	233	-35	-13%	59
Mobiliteit totaal	633	600	-32	-5%	48
<i>Mobiliteit binnenlands</i>	473	449	-24	-5%	12
<i>Internationale luchtvaart</i>	159	151	-8	-5%	37
Landbouw	140	120	-19	-14%	-2

Het totaal primair verbruik daalde van 2703 PJ in 2015 naar 2275 PJ in 2024, een daling van 428 PJ. Gecorrigeerd voor buitentemperatuur was de daling 412 PJ (15%). De extra daling ten opzichte van de daling van het finaal verbruik is bijna volledig toe te schrijven aan de sector elektriciteit. Door een groei van hernieuwbare elektriciteitsproductie met wind en zon (met per definitie een efficiency van 100%) zijn er minder omzettingsverliezen bij de elektriciteitsproductie.

Uit de ontwikkeling van het finaal en primair energieverbruik van de afgelopen jaren lijkt de realisatie van het doel voor finaal verbruik op het eerste gezicht haalbaar, maar er zijn onderliggende trends die in de komende jaren in sommige sectoren naar verwachting tot een stijging van het finaal energieverbruik zullen leiden. In de raming van de Klimaat- en Energieverkenning 2025 (KEV) wordt in de sectoren industrie, landbouw en binnenlandse mobiliteit wel een daling van het finaal energieverbruik in 2030 verwacht ten opzichte van 2024. In de glastuinbouw blijft het finaal energieverbruik ongeveer gelijk. In de sectoren gebouwde omgeving en de luchtvaart wordt in de raming van de KEV 2025 een stijging verwacht. In de industrie daalt het energieverbruik tussen 2024 en 2030 in de raming van de KEV 2025 door elektrificatie en doordat de productie in sommige sectoren afneemt. In de gebouwde omgeving daalt het energieverbruik in de raming door de toepassing van na-isolatie en warmtepompen, maar die daling wordt tenietgedaan door een verwachte toename van het elektriciteitsverbruik van datacenters. Het energieverbruik van de binnenlandse mobiliteit daalt in de raming door elektrificatie, maar het gebruik van bunkerbrandstoffen stijgt door een toename van het aantal vluchten. De KEV 2025 stelt dat de kans klein is dat de energieverbruiksdoelen uit Artikel 4 van de EED bij het vastgesteld en voorgenomen beleid

worden gehaald. In het basispad (met vastgesteld en voorgenomen beleid) is de kans op het halen van het doel voor totaal verbruik 10% en op het doel voor primair verbruik minder dan 5% (PBL, 2025).

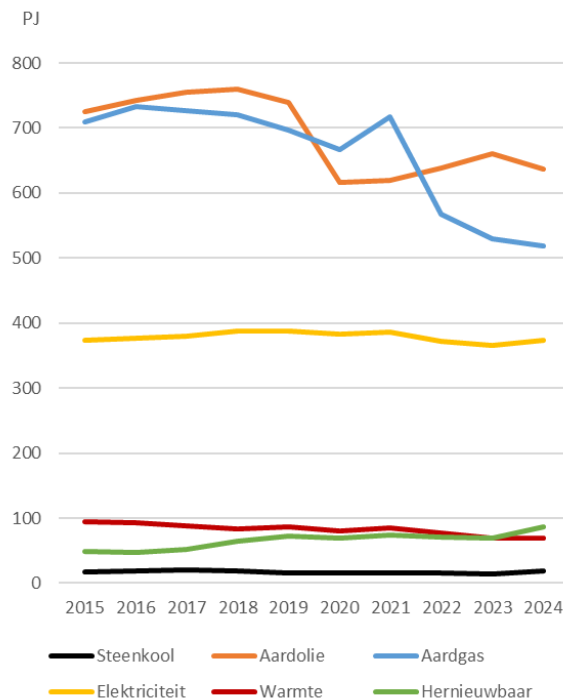
In figuur S.2 is het verloop van het primair en totaal energieverbruik per klimaatakkoordsector afgebeeld. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. Het verbruik van de sector Elektriciteit is alleen opgenomen bij primair verbruik omdat er in de sector elektriciteit per definitie geen totaal energieverbruik is.



Figuur S.2: Totaal totaal (links) en primair (rechts) energieverbruik per klimaatakkoordsector in PJ. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur.

Totaal energieverbruik en verdeling naar energiedragers

In figuur S.3 zijn de finale verbruiken per energiedrager afgebeeld. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. De daling van het totaal energieverbruik in de periode 2015-2024 bestaat voor 191 PJ uit een daling van aardgasverbruik, voor 87 PJ uit een daling van het verbruik van aardolieproducten en een daling van warmtelevering met 25 PJ. Het elektriciteitsverbruik bleef ongeveer gelijk. Het gebruik van hernieuwbare energiedragers (biobrandstoffen, biogas, vaste biomassa, het hernieuwbare deel van huishoudelijk afval, geothermie en zonthermie) steeg met 38 PJ.



Figuur S.3: Totaal nationaal finaal verbruik verdeeld naar energiedrager. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. Elektriciteit uit wind en zon valt hier niet onder hernieuwbaar.

Hieronder behandelen we de ontwikkelingen van het finaal energieverbruik per sector.

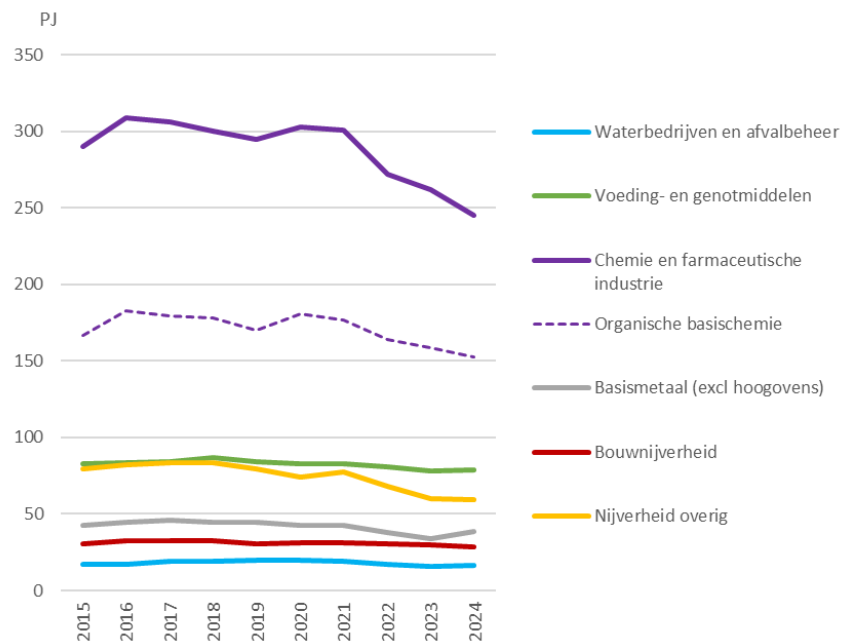
Sector industrie

Figuur S.4 en Tabel S.2 tonen de finale verbruiken per subsector in de industrie. In de industrie daalde het finaal verbruik van 543 PJ in 2015 naar 467 PJ in 2024, een daling van 76 PJ (14%). Met 45 PJ daalde het verbruik van de chemische en farmaceutische industrie verreweg het meest. De relatieve daling was daar 15%. De daling van het verbruik in de organische basischemie die daarbinnen valt was 14 PJ (9%). Het verbruik van de basismetaal daalde met 4 PJ. Bij de overige nijverheid was de daling 21 PJ, met als grootste bijdragen de papier- en grafische sector en de bouwmaterialensector met elk 8 PJ. Voor beide sectoren was de relatieve daling 29%.

Tabel S.2: Verandering van finaal energieverbruik per sector in de industrie

[PJ]	Finaal energie-verbruik 2015	Finaal energie-verbruik 2024	Verbruiks-verandering 2015-2024	Relatieve verandering 2024-2015
Totaal Industrie	543	467	-76	-14%
Chemie en farmaceutische industrie	290	245	-45	-15%
Organische basischemie	167	153	-14	-9%
Basismetaal (excl. hoogovens)	43	39	-4	-10%
Nijverheid overig	80	59	-21	-26%
<i>Waarvan Papier en grafische industrie</i>	27	19	-8	-29%
<i>Waarvan Bouwmaterialen</i>	27	19	-8	-29%

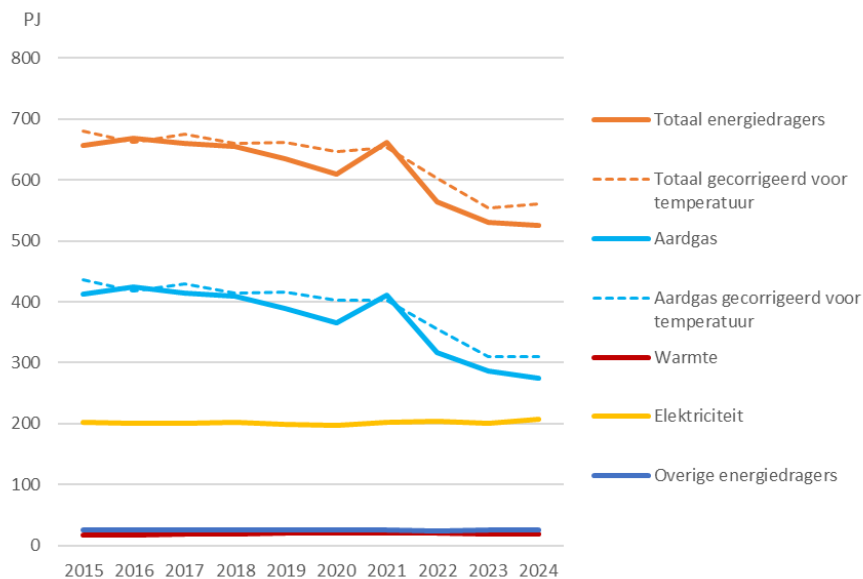
Het lagere verbruik treedt vooral op vanaf 2021 en heeft deels te maken met lagere productievolumes door de hoge energieprijzen. Er is echter ook efficiëntieverbetering geweest. Als de efficiëntie van de productie niet zou zijn verbeterd zou het energieverbruik evenredig zijn verlopen met het productievolume en in 2024 zijn uitgekomen op 529 PJ in plaats van 467 PJ. Ten opzichte van het referentieverbruik in 2024 is er daarmee 63 PJ (12%) finaal verbruik vermeden.



Figuur S.4: Finaal energieverbruik verdeeld naar subsector in de industrie

Sector gebouwde omgeving

In de sector gebouwde omgeving daalde het finaal energieverbruik (gecorrigeerd voor de buitentemperatuur) van 680 PJ in 2015 naar 561 PJ in 2024. De daling bestaat uit een vermindering van het aardgasverbruik als gevolg van verduurzaming van woningen en gebouwen, en zuiniger stookgedrag als gevolg van hogere aardgasprijzen, dat ook na 2022 is blijven bestaan (figuur S.5). In de subsector huishoudens daalde het voor de buitentemperatuur gecorrigeerde energieverbruik tussen 2015 en 2024 met 20%. In de subsector diensten daalde het voor de buitentemperatuur gecorrigeerde energieverbruik tussen 2015 en 2024 met 13% (tabel S.1). Uitgaande van de groei van het aantal woningen en bewoners bij huishoudens en de groei van het vloeroppervlak en het aantal werknemers in de dienstensector zou het finaal energieverbruik van de gebouwde omgeving bij gelijkblijvende efficiëntie en stookgedrag in plaats van naar 561 PJ zijn gegroeid naar 739 PJ in 2024.

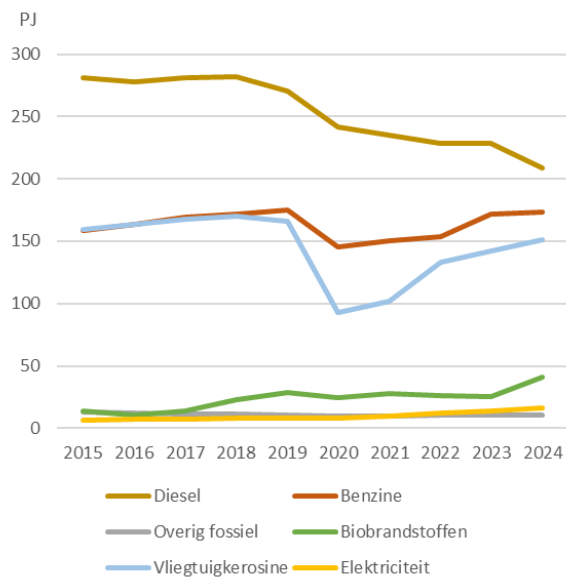


Figuur S.5: Finaal energieverbruik huishoudens en diensten (samen gebouwde omgeving) verdeeld naar energiedragers

Sector Mobiliteit

Het finaal verbruik van de mobiliteit inclusief internationale luchtvaart is gedaald van (afgerond) 633 PJ in 2015 naar 600 PJ in 2024, een daling van 32 PJ (5%). De daling bij binnenlandse mobiliteit bedroeg 24 PJ (5%) en bij internationale luchtvaart 8 PJ (ook 5%). In figuur S.6 zijn de effecten van corona vanaf 2020 duidelijk te zien bij benzine, die vooral door personenauto's wordt gebruikt, en bij vliegtuigkerosine. Het verbruik van kerosine ligt in 2024 nog onder dat in 2019. De grote daling van het diesilverbruik is het gevolg van een afnemend verschil tussen verkochte diesel en het verbruik ervan binnen Nederland, van een toegenomen bijmenging van biobrandstoffen en van het afgenomen aantal personenauto's dat op diesel rijdt

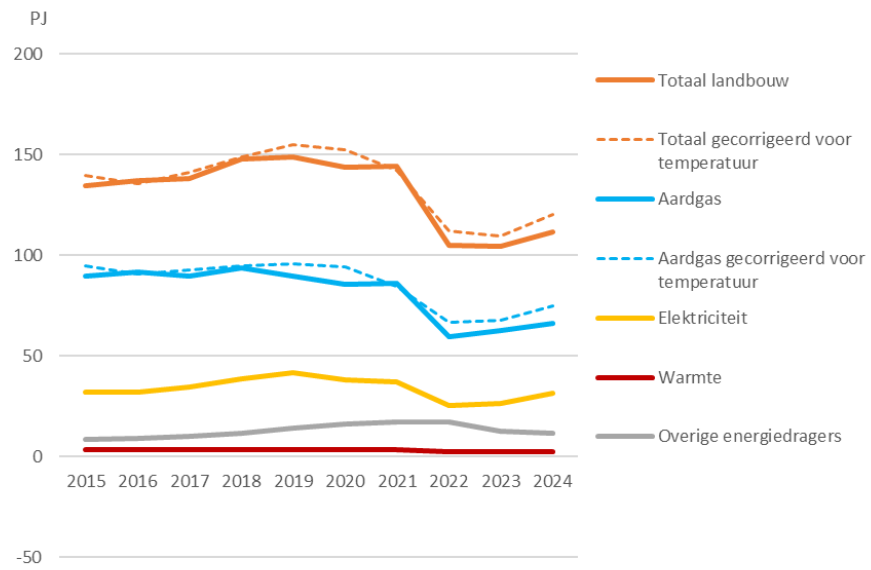
Uitgaande van de ontwikkeling van het aantal voertuigkilometers voor auto's en lichte bedrijfsvoertuigen, het aantal tonkilometers voor vrachtwagens en het aantal passagiers in de luchtvaart zou het finaal energieverbruik in de sector mobiliteit bij gelijkblijvende efficiëntie in plaats van 600 PJ in 2024 zijn gegroeid naar 649 PJ. Als er geen efficiëntieverbetering zou zijn geweest bij binnenlandse mobiliteit zou het verbruik daar in 2024 12 PJ hoger zijn geweest, het verbruik door internationale luchtvaart zou 37 PJ hoger zijn geweest.



Figuur S.6: Finaal energieverbruik in de sector mobiliteit verdeeld naar energiedragers

Sector landbouw

Het voor de buitentemperatuur gecorrigeerd finaal energieverbruik in de sector landbouw, dat wordt gedomineerd door de glastuinbouw, is gedaald van (afgerond) 140 PJ in 2015 naar 120 PJ in 2024, een daling van 19 PJ (14%). In figuur S.7 is te zien dat de grootste daling die van aardgas is. Deels is dat het gevolg van een geleidelijk afnemende fysieke productie, maar de afname na 2021 heeft ook te maken met de hoge energieprijzen en een verschuiving naar minder energie-intensieve teelt. Uitgaande van de ontwikkeling van de fysieke productie in de glastuinbouw zou het finaal energieverbruik in de sector landbouw bij gelijkblijvende efficiëntie in 2024 119 PJ zijn geweest, 1 PJ onder het voor buitentemperatuur gecorrigeerd finaal verbruik in 2024. Omdat de energie-inzet sneller is gedaald dan de fysieke productie is het energieverbruik per eenheid product in 2021 en 2022 gedaald. In 2024 is die efficiëntieverbetering weer teniet gedaan en is de efficiëntie ruim 1% slechter dan in 2015.



Figuur S.7: Finaal energieverbruik in de sector landbouw verdeeld naar energiedragers

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding.....	12
2 Methode	14
3 Resultaten.....	16
3.1 Nationaal energieverbruik volgens de EED-definitie	16
3.2 Verbruikontwikkelingen in de sector Elektriciteit	20
3.3 Verbruikontwikkelingen in de sector Industrie	22
3.4 Verbruikontwikkelingen in de sector Gebouwde omgeving	29
3.5 Verbruikontwikkelingen in de sector Mobiliteit.....	35
3.6 Verbruikontwikkelingen in de sector Landbouw	40
4 Aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de monitor	43
Referenties	44
Bijlage	
Bijlage A: Tabellen met getallen achter de grafieken	45

1 Inleiding

Aanleiding

Jarenlang lag de focus in het Nederlandse energie- en klimaatbeleid op de reductie van broeikasgassen. Inmiddels staat energiebesparing weer hoger op de agenda, onder andere doordat de Energy Efficiency Directive in 2023 is herzien (EC, 2023a). De energiebesparingsdoelen in Europa zijn hierin aangescherpt. De lidstaten moeten gezamenlijk zorgen voor een reductie van het finaal en primair energieverbruik van minimaal 11,7 procent in 2030 ten opzichte van de in 2020 gemaakte prognoses voor het energieverbruik in 2030. Voor lidstaten geldt een aangepast doel, omdat rekening wordt gehouden met verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van al gerealiseerde energiebesparing, het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking, energie-intensiteit en het kosteneffectief besparingspotentieel. Dit vertaalt zich voor Nederland in een bovengrens voor het finaal energieverbruik van 1.609 petajoule in 2030. De bovengrens voor het primair energieverbruik is 1935 petajoule. Het doel voor primair energieverbruik is indicatief, maar het doel voor finaal energieverbruik is op EU-niveau bindend. Als dit totaal finaal verbruik niet wordt gehaald zal de Europese Commissie lidstaten verplichten tot meer besparing. De EED-doelen maken het monitoren van ontwikkelingen in het primair en finaal energieverbruik in Nederland van belang.

Deze energiebesparingsmonitor is op verzoek van het Ministerie Economische Zaken en Klimaat opgesteld door TNO en CBS. De doelgroep van de monitor energiebesparing zijn energie-professionals, beleidsambtenaren bij ministeries en politici die betrokken zijn bij nationaal energie- en klimaatbeleid. Zij willen weten hoe het energieverbruik van Nederland zich verhoudt tot Europese besparingsdoelen en welke trends dat energieverbruik beïnvloeden. Meer inzicht in de ontwikkeling van energieverbruik is ook van belang voor de doelen uit de Europese hernieuwbare energie richtlijn RED III (EC, 2023b). Hoe lager het energieverbruik is, hoe minder hernieuwbare energie immers nodig is om de doelen uit RED III te halen. Inzichten in ontwikkeling van het energieverbruik zijn daarmee ook relevant voor analyses van de transitie van het energiesysteem. Minder verbruik leidt verder tot minder importafhankelijkheid.

Het monitoren van het energieverbruik en de bijbehorende activiteiten op het niveau van de sectoren geeft aanvullend inzicht in de ontwikkeling van de energie-efficiëntie van de achterliggende activiteiten. Vanwege de methode achter de verdeling van de inzet en productie van WKK over de sectoren kunnen de historische energieverbruiken conform Artikel 4 van de EED alleen door het CBS worden bepaald. Er zijn overigens belangrijke verschillen tussen de toerekening van emissies en die van energieverbruik aan sectoren. Al het energieverbruik telt mee voor eindverbruikssectoren, maar de emissies tellen mee voor de sector waar de emissies plaatsvinden, ook als die emissies samenhangen met energie die aan andere sectoren wordt geleverd. Zo tellen de emissies van verbruik van elektriciteit afkomstig van het net niet mee bij de emissies van de eindverbruikssectoren, maar bij de sector Elektriciteit. Verder tellen emissies van de internationale luchtvaart niet mee bij de aan Nederland toegerekende emissies, maar tellen de brandstoffen die door vliegtuigen worden getankt op Nederlandse luchthavens wel mee voor zowel het primair als finaal energieverbruik in de EED. De wens bestaat om onderliggende ontwikkelingen van activiteiten te kunnen relateren aan het primair en finaal energieverbruik. Dat kan door energieverbruiken te vergelijken met relevante activiteiten. Dit is wat in deze energiebesparingsmonitor wordt gedaan.

Huidige situatie

Het Nederlands energieverbruik op nationaal niveau wordt op drie verschillende manieren gemonitord, de energiebesparing op vier manieren. Het verbruik wordt ten eerste bijgehouden door het CBS in de Nederlandse energiebalans, oftewel de winning en invoer, het verbruik per sector en de uitvoer van energiedragers. Het CBS levert ook gegevens aan Eurostat en het IEA, die beide een afwijkende energiebalans samenstellen.

Energiebesparing wordt ten eerste gemonitord in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), die naast verbruiksvermindering conform Artikel 4 van de EED de bottom-up-besparing conform Artikel 8 bijhoudt en projecteert. Een tweede besparingsmonitor is die van het Europese Odyssee-Mure-project (Odyssee-Mure, 2026). Een derde besparingsmonitor wordt bijgehouden door het IEA, die is gebaseerd op gegevens van het CBS en van relevante activiteiten uit Odyssee-Mure. De vierde methode is die van deze monitor.

Voor zowel de rapportage aan het IEA als voor de monitoring door het Odyssee-Mure-project wordt voor energiebesparingsberekeningen deels gebruik gemaakt van gegevens over energieverbruik en vooral voor energie-relevante activiteiten die niet afkomstig zijn van het CBS. In Hoofdstuk 2 over de gebruikte methode noemen we enkele voorbeelden die ook voor deze monitor gelden. Europese statistieken voor het primair en finaal energieverbruik conform Artikel 4 van de EED zijn alleen beschikbaar op het niveau van lidstaten. Voor deze energiebesparingsmonitor heeft CBS deze verbruiken opgesplitst naar de sectoren uit het Klimaatakkoord.

Hoofddoelen en bijvangst

Het eerste hoofddoel van de monitor is het verbeteren van de kwaliteit en de consistentie van de beschikbare data die worden gebruikt voor het berekenen van energiebesparing. Dat betekent dat het streven is daarvoor zoveel mogelijk relevante gegevens van het CBS te gebruiken.

Het tweede hoofddoel is het beschikbaar maken van het primair en finaal energieverbruik van sectoren zoals die zijn gedefinieerd in het Klimaatakkoord. Het gaat om energieverbruiken per energiedrager en per (sub-)sector en om data over voor het energieverbruik relevante activiteiten.

Een belangrijke bijvangst van deze aanpak kan een verbeterde consistentie van gegevens zijn die worden gebruikt in de rapportages over energieverbruik en -besparing in Nederland: voor Eurostat, voor het Odyssee-Mure-project, voor de IEA-rapportage en voor de Klimaat- en energieverkenning.

2 Methode

Definitie energieverbruik

De definities van het finaal en primair energieverbruik conform de EED zijn gebaseerd op de energiebalans van Eurostat. Het primair energieverbruik is gelijk aan het totaal energieverbruik inclusief bunkerbrandstoffen voor internationale luchtvaart, exclusief het niet-energetisch gebruik en exclusief omgevingswarmte. Het totaal nationaal finaal energieverbruik is gedefinieerd als het energetisch verbruik in de eindgebruikssectoren exclusief omgevingswarmte en inclusief bunkerbrandstoffen voor internationale luchtvaart. In afwijking van de energiebalans van het CBS geldt de inzet van brandstoffen bij WKK voor zover die wordt toegerekend aan de opwekking van zelf verbruikte warmte als finaal verbruik.

Ook de luchtvaartbunkers zijn onderdeel van het finaal en primair energieverbruik uit de EED. Dat betekent dat er een verschil in scope is tussen emissie- en energiebesparingsdoelen: de internationale luchtvaart telt niet mee voor het broeikasgasemissiedoel van Nederland, maar wel voor de energieverbruiksdoelen.

De definitie van finaal energieverbruik is in de herziene EED veranderd. Het energieverbruik van hoogovens (als proces in de staalindustrie) telt niet meer mee bij het finaal energieverbruik. In deze energiebesparingsmonitor volgen we steeds deze herziene definitie om consistente reeksen te presenteren die aansluiten op de geldende doelen.

De energieverbruiksposten zijn gebaseerd op de energiebalans van Eurostat. Voor de sectorindeling sluiten we aan op de sectoren zoals die zijn gedefinieerd in het Klimaatakkoord: Elektriciteit, Industrie (Nijverheid en Industriële activiteiten in de energiesector), Gebouwde omgeving (Huishoudens en Diensten), Mobiliteit en Landbouw. Dat betekent onder andere dat het energieverbruik van mobiele werktuigen in de sector Mobiliteit is ondergebracht. Opwekking van elektriciteit, vaak in combinatie met warmte, vindt overigens ook buiten de klimaatakkoordsector elektriciteit plaats, voornamelijk bij de Industrie en de Landbouw.

Berekening energiebesparing

Nieuw in deze editie van de monitor is dat een volledige opsplitsing van het energieverbruik naar energiedragers en sectoren van het CBS conform de EED beschikbaar is. Daarmee is het mogelijk geworden om voor elke sector de verbruiksvermindering en de totale energiebesparing in PJ conform Artikel 4 van de EED te berekenen. Verandering van energieverbruik is het gecombineerde gevolg van volume-effecten (met mobiliteit van personen als voorbeeld het totaal aantal afgelegde personenkilometers), structuurveranderingen (een verschuiving van personenkilometers tussen auto, openbaar vervoer, fiets etc.) en efficiëntie (zuiniger vervoermiddelen). Volume- en structuurveranderingen hebben te maken met gedrag van mensen en bedrijven, efficiëntieveranderingen met technische verbeteringen. Energiebesparing is in dit verband dus niet hetzelfde als energieverbruiksvermindering, maar vermeden energieverbruik door toegenomen efficiëntie. Dat betekent dat er energie bespaard kan zijn terwijl het energieverbruik gestegen is, omdat het verbruik zonder efficiëntieverbetering nog hoger zou zijn geweest. Voor de duidelijkheid zullen we in deze monitor de begrippen verbruiksvermindering en vermeden verbruik hanteren. Het berekenen van het vermeden verbruik gebeurt door het werkelijk energieverbruik te vergelijken met een referentieverbruik. Het referentieverbruik wordt berekend door het energieverbruik voor een bepaalde activiteit

in een gekozen basisjaar (in deze monitor 2015) voor latere jaren op te schalen met de omvang van die activiteit in die latere jaren. Het referentieverbruik is dus een energieverbruik bij 'frozen efficiency', het verbruik als er sinds het basisjaar geen efficiëntieverbetering zou zijn geweest.

Het kan voorkomen dat de gekozen activiteit onder te verdelen is in subactiviteiten. Personenkilometers kunnen bijvoorbeeld worden opgesplitst in afstanden die per auto worden afgelegd en afstanden die per trein worden afgelegd. Zoals hierboven beschreven kan het, afhankelijk van de gekozen activiteit, daarom voorkomen dat niet alle energieverbruiksvermindering het gevolg is van efficiëntere techniek (zoals zuiniger auto's), maar dat er een effect van volume- en structuurverandering in zit. Een voorbeeld daarvan is dat het aantal personenkilometers dat per trein is afgelegd harder is gestegen dan het aantal kilometers per auto. In deze monitor zijn geen volume- en structureffecten bepaald, maar is het vermeden verbruik op subsectorniveau berekend en daarna opgeteld tot op sectorniveau, waarmee inzicht in de ontwikkelingen op sectorniveau wordt verkregen.

Het vermeden verbruik wordt zoals gezegd berekend door de ontwikkeling van het werkelijk energieverbruik te vergelijken met de ontwikkeling van daaraan gerelateerde activiteiten. De vermeden verbruiken die kunnen ook deels het gevolg zijn van statistische fluctuaties. Dit effect is te verminderen door te middelen over meerdere jaren, maar dat hebben we in deze monitor niet gedaan. Dat betekent dat de resultaten in een bepaald jaar enige onzekerheid kennen en dat vooral het verloop over meerdere jaren betekenis heeft.

Het kan voorkomen dat het berekende vermeden verbruik afneemt. Dit is in het algemeen te verklaren door een minder efficiënte inzet van energie verbruikende apparaten, voertuigen of installaties. Zo produceren installaties en fabrieken die minder uren draaien minder efficiënt, hoewel de technische eigenschappen hetzelfde zijn gebleven. Dit effect is te verminderen door het verslechteren van de energie-efficiëntie aan te passen naar het constant blijven van de (technische) energie-efficiëntie. Dit hebben we in deze monitor niet gedaan, maar het gebeurt wel bij Odyssee-Mure.

Voor het energieverbruik zijn de gegevens van het CBS uit de maatwerktabel "Energiebalans naar klimaatsector conform EU-Richtlijn energie-efficiëntie" gebruikt (CBS, 2025). Gegevens over de activiteiten zijn ook grotendeels van het CBS afkomstig, maar er zijn ook enkele activiteitenreeksen van Odyssee-Mure gebruikt: kilotonnen geproduceerd staal (het CBS publiceert die niet vanwege geheimhoudingsregels), vloeroppervlak in de Diensten en voertuigkilometers en tonkilometers in de Mobiliteit. Voor de berekeningen zijn ook nog aanvullende data over temperatuurcorrectie (PBL, 2025) en emissies door het wegverkeer (beide CBS) gebruikt.

De reeksen voor de verschillende verbruiken per sector en energiedrager die het CBS conform de EED voor dit project heeft opgeleverd beginnen in 2015.

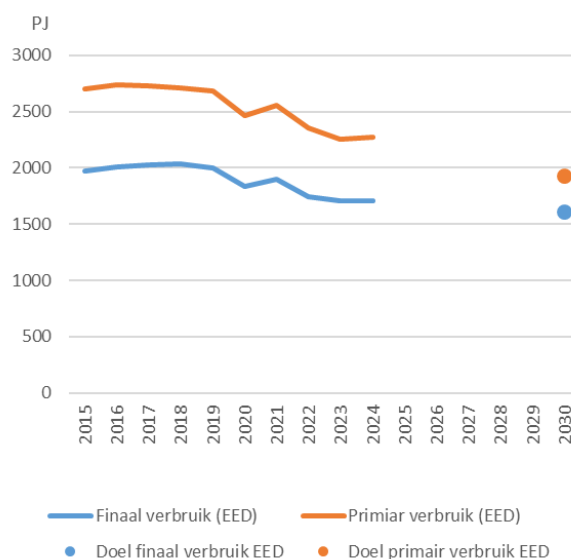
3 Resultaten

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen van het energieverbruik, de daarvoor relevante activiteiten en de resulterende energieverbruiksvermindering in beeld gebracht. Voor indices van het energieverbruik zijn steeds doorlopende lijnen gebruikt, voor indices van activiteiten gestreepte lijnen en voor indices van efficiëntie gestippelde lijnen.

De getallen die zijn gebruikt voor de grafieken (energieverbruiken, activiteitenreeksen en efficiëntie-indices) zijn te vinden in tabellen in de bijlage.

3.1 Nationaal energieverbruik volgens de EED-definitie

Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van het primair en finaal energieverbruik van 2015 tot en met 2024 zien conform de EED en de doelen voor 2030. Het totaal finaal energieverbruik daalde van 1970 PJ in 2015 naar 1707 PJ in 2024; een daling van 263 PJ. De dalende trend vanaf 2019 die in de monitor van 2024 nog leek op te treden lijkt tot stilstand te zijn gekomen. De afstand tot het doel voor finaal energieverbruik is 98 PJ, dat tot het doel voor primair energieverbruik 340 PJ. Uit het verloop van het finaal en primair energieverbruik lijkt het halen van vooral het doel voor finaal verbruik op het eerste gezicht haalbaar, maar er zijn onderliggende trends die in de komende jaren naar verwachting tot een stijging van het energieverbruik zullen leiden. De Klimaat- en Energieverkenning 2025 (PBL 2025) stelt dat de kans klein is dat de energieverbruikdoelen uit Artikel 4 van de EED bij het vastgesteld en voorgenomen beleid worden gehaald. In het basispad (met vastgesteld en voorgenomen beleid) is de kans op het halen van het doel voor finaal verbruik 10% en op het doel voor primair verbruik minder dan 5%.



Figuur 3.1: Totaal primair en finaal energieverbruik conform de EED en de doelen voor 2030 in PJ

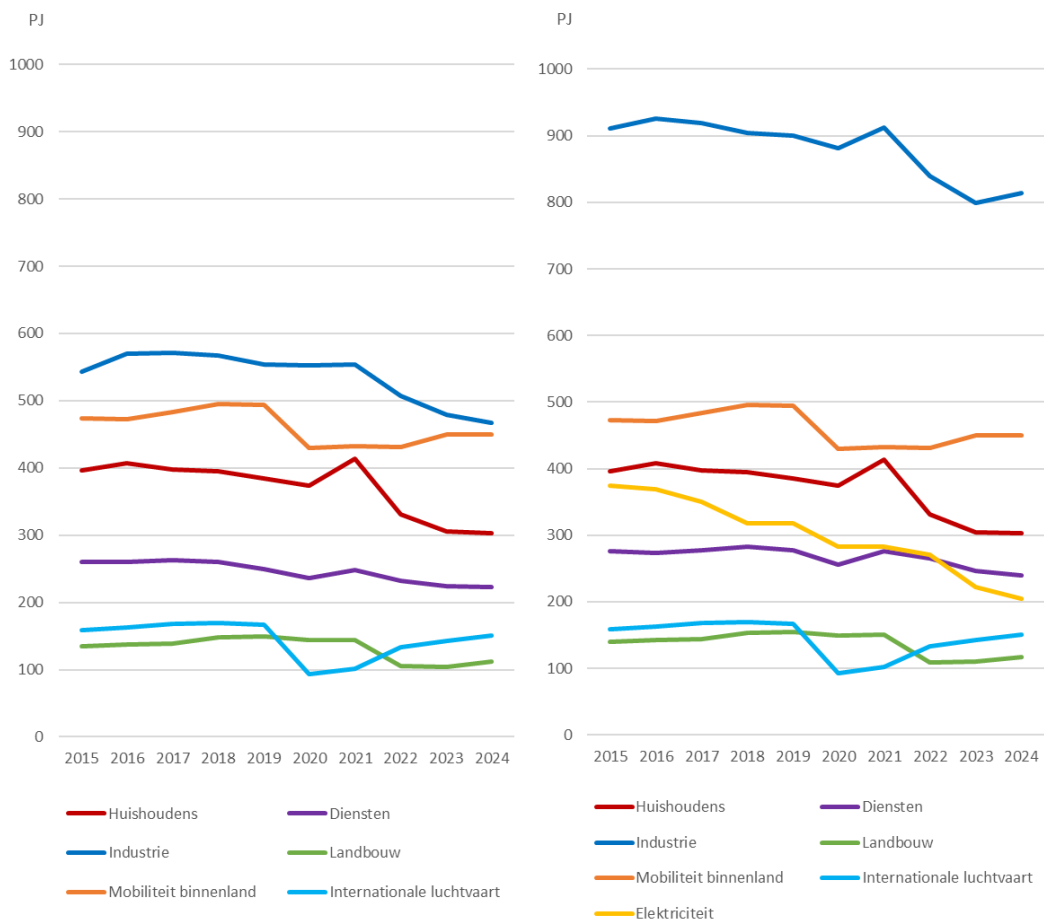
Een deel van de daling van het finaal verbruik heeft te maken met warmere winters. Na correctie voor de buitentemperatuur, waarbij rekening is gehouden met de geleidelijk hogere temperaturen door klimaatverandering, daalde het finaal energieverbruik van 1995 PJ in 2015 naar 1748 PJ in 2024, een daling van 247 PJ (12%). Daarvan betreft 76 PJ een daling van het energieverbruik in de sector industrie, 119 PJ in de gebouwde omgeving, 32 PJ in de sector mobiliteit inclusief internationale luchtvaart en 19 PJ in de sector landbouw. In Tabel 3.1 zijn de vermindering van het finaal energieverbruik en het vermeden verbruik door toegenomen efficiëntie en gedragsverandering voor Nederland als geheel en per sector opgenomen.

Tabel 3.1: Vermindering van het finaal energieverbruik en het vermeden energieverbruik door efficiëntieverbetering en gedragsverandering voor Nederland als geheel en per Klimaatkoordsector in 2025 t.o.v. 2015

[PJ]	Finaal energie- verbruik 2015 (na temperatuur- correctie)	Finaal energie- verbruik 2024 (na temperatuur- correctie)	Energieverbruiks- verandering 2015-2024	Relatieve energieverbruiks- verandering in 2024 t.o.v. 2015	Vermeden energieverbruik in 2024 t.o.v. 2015
Totaal finaal verbruik	1.995	1.748	-247	-12%	288
Industrie	543	467	-76	-14%	63
Gebouwde omgeving	680	561	-119	-17%	178
<i>Huishoudens</i>	413	328	-84	-20%	119
<i>Diensten</i>	267	233	-35	-13%	59
Mobiliteit totaal	633	600	-32	-5%	48
<i>Mobiliteit binnenlands</i>	473	449	-24	-5%	12
<i>Internationale luchtvaart</i>	159	151	-8	-5%	37
Landbouw	140	120	-19	-14%	-2

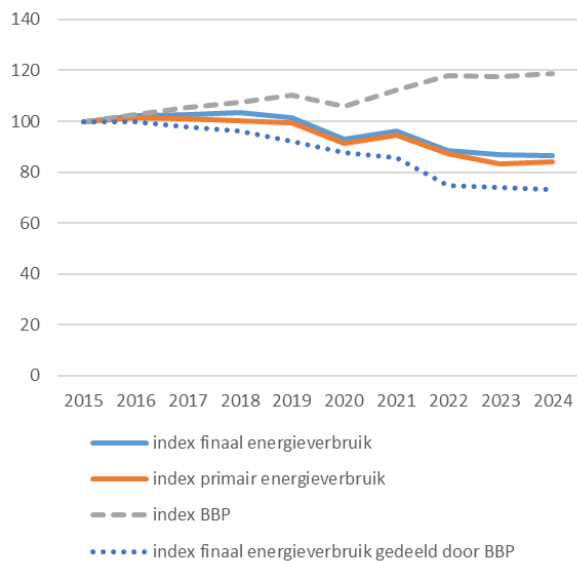
Het totaal primair verbruik daalde van 2703 PJ in 2015 naar 2275 PJ in 2024, een daling van 428 PJ. Gecorrigeerd voor buitentemperatuur was de daling 412 PJ (15%). De extra daling ten opzichte van de daling van het finaal verbruik is bijna volledig toe te schrijven aan de sector elektriciteit.

In Figuur 3.2 zijn het finaal en primair energieverbruik conform de EED per sector afgebeeld. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. Het verbruik van de sector Elektriciteit is alleen opgenomen bij primair verbruik omdat er in de sector elektriciteit geen finaal energieverbruik is. Het meest opvallend is dat het primair verbruik vooral in de industrie afwijkt van het finaal verbruik. De klimaatkoordsector industrie omvat zowel de Nijverheid als de Industriële activiteiten in de energiesector (raffinaderijen, olie- en gaswinning, cokesfabrieken, hoogovens en waterbedrijven en afvalbeheer). Het verschil wordt veroorzaakt door omzettingsverliezen.



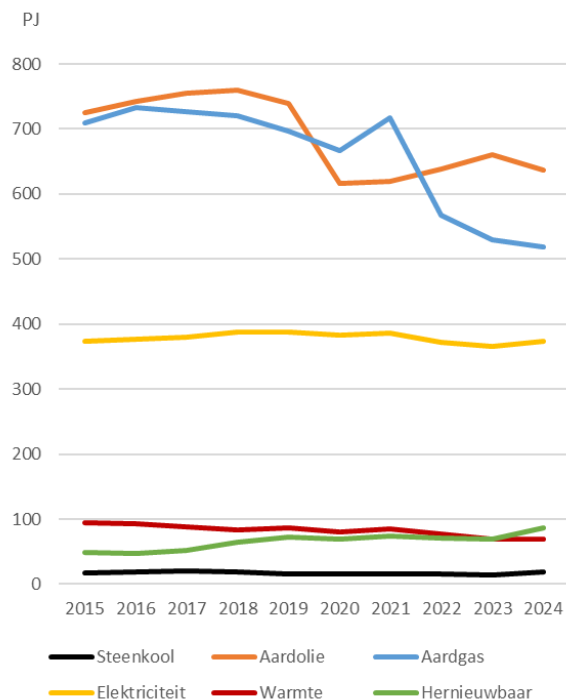
Figuur 3.2: Totaal finaal (links) en primair (rechts) energieverbruik per klimaatakkoordsector in PJ. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur

Het is interessant om het totale verbruik te vergelijken met andere variabelen op nationaal niveau, zoals het aantal inwoners of de omvang van de economie. Bij vergelijking van het verloop over meerdere jaren blijkt er een duidelijke relatie tussen energieverbruik en de ontwikkeling van de economie. In Figuur 3.3 zijn de ontwikkelingen van het totaal finaal en primair verbruik vergeleken met de omvang van de economie, uitgedrukt als het bruto binnenlands product. Er is een duidelijk verband te zien tussen het verloop van het BBP en het energieverbruik en dat de verhouding tussen het energieverbruik en het BBP (de energie-intensiteit) van de Nederlandse economie is afgenomen. De index voor de energie-intensiteit op basis van finaal energieverbruik (het finaal energieverbruik gedeeld door het BBP in vaste prijzen) is in 2024 ten opzichte van 100 in 2015 gedaald tot 73. Dat betekent dat de energie-intensiteit op basis van finaal energieverbruik ten opzichte van 2015 met ongeveer 27% is afgenomen. Het gaat hierbij om zowel efficiëntieverbeteringen als structuurveranderingen. De energieverbruiken zijn hier niet gecorrigeerd voor de gemiddelde buitentemperatuur.



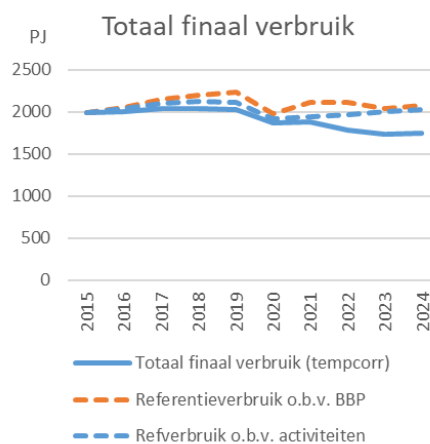
Figuur 3.3: Indices voor de ontwikkeling van het primair en finaal energieverbruik, het bruto binnenlands product en het finaal energieverbruik gedeeld door het BBP (de energie-intensiteit) (2015 = 100)

In Figuur 3.4 zijn de finale verbruiken per energiedrager afgebeeld. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. De daling van het finaal energieverbruik in de periode 2015-2024 bestaat voor 191 PJ uit een daling van aardgasverbruik, voor 87 PJ uit een daling van het verbruik van aardolieproducten en een daling van warmtelevering met 25 PJ. Het elektriciteitsverbruik bleef ongeveer gelijk. Het gebruik van hernieuwbare energiedragers (biobrandstoffen, biogas, vaste biomassa, het hernieuwbare deel van huishoudelijk afval, geothermie en zonthermie) steeg met 38 PJ.



Figuur 3.4: Totaal nationaal finaal verbruik verdeeld naar energiedrager. Deze verbruiken zijn niet gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. Elektriciteit uit wind en zon valt hier niet onder hernieuwbaar

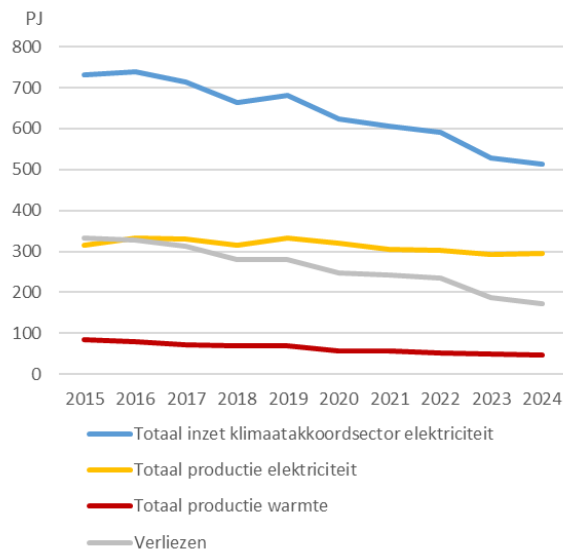
Voor deze monitor zijn ook de vermeden verbruiken op het finaal verbruik berekend. We hebben ons beperkt tot de besparing op het finaal verbruik omdat de doelen uit de EED daarvoor belangrijker zijn voor de lidstaten. Het totale vermeden verbruik op het finaal verbruik door efficiëntieverbetering is berekend als optelling van de vermeden verbruiken in de sectoren. Vermeden verbruik is gelijk aan het verschil tussen het werkelijk energieverbruik en het referentieverbruik, dat is het energieverbruik dat zou zijn opgetreden als er geen efficiëntieverbetering zou zijn geweest. De verbruiken zijn hierbij gecorrigeerd voor de buitentemperatuur, om vermeden verbruik door hogere temperaturen niet ten onrechte mee te tellen. Het verloop van het verbruik en twee referentieverbruiken is te zien in Figuur 3.5. De vermindering van het totaal gerealiseerd finaal verbruik (voor temperatuur gecorrigeerd) in 2024 ten opzichte van 2015 is 247 PJ, het totaal vermeden verbruik is 288 PJ. Dat betekent dat het finaal verbruik in 2024 288 PJ hoger zou zijn geweest als de efficiëntie niet zou zijn verbeterd.



Figuur 3.5: Totaal nationaal gerealiseerd finaal verbruik (gecorrigeerd voor temperatuur), het referentieverbruik gebaseerd op de ontwikkeling van het BBP en het referentieverbruik gebaseerd op de ontwikkeling van activiteiten in de sectoren. Het referentieverbruik gebaseerd op de activiteiten is gebruikt voor het berekenen van de besparing in PJ

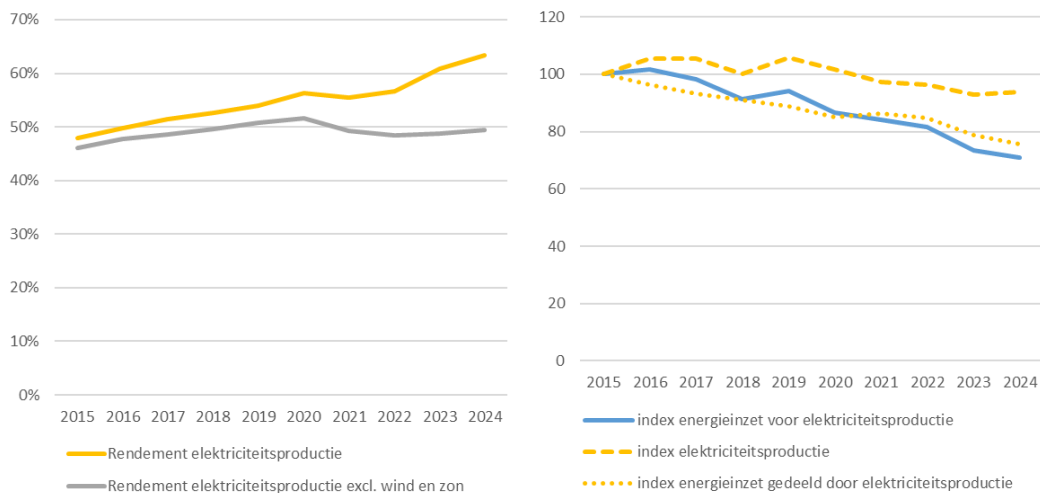
3.2 Verbruiksentwikkelingen in de sector Elektriciteit

Het grootste deel van de elektriciteitsopwekking vindt plaats in de klimaatakkoordsector elektriciteit, maar er is ook opwekking van elektriciteit in eindgebruikssectoren, vaak met warmtekrachtkoppeling. Hier kijken we alleen naar de besparing in de sector elektriciteit. In Figuur 3.6 zijn de energie-inzet, de productie van elektriciteit en warmte en de verliezen in de sector elektriciteit afgebeeld. De inzet en verliezen zijn afgenomen door het groeiend aandeel elektriciteit uit wind en zon. Elektriciteitsproductie met behulp van brandstoffen gaat gepaard met verliezen, maar voor elektriciteitsproductie uit wind en zon wordt de definitie gehanteerd dat de inzet gelijk is aan de productie. Overigens vallen alleen grote zonneparken die in bezit zijn van energiebedrijven onder de sector elektriciteit.



Figuur 3.6: Energie-inzet, productie van elektriciteit en warmte en verliezen in de klimaatkoordsector elektriciteit in PJ

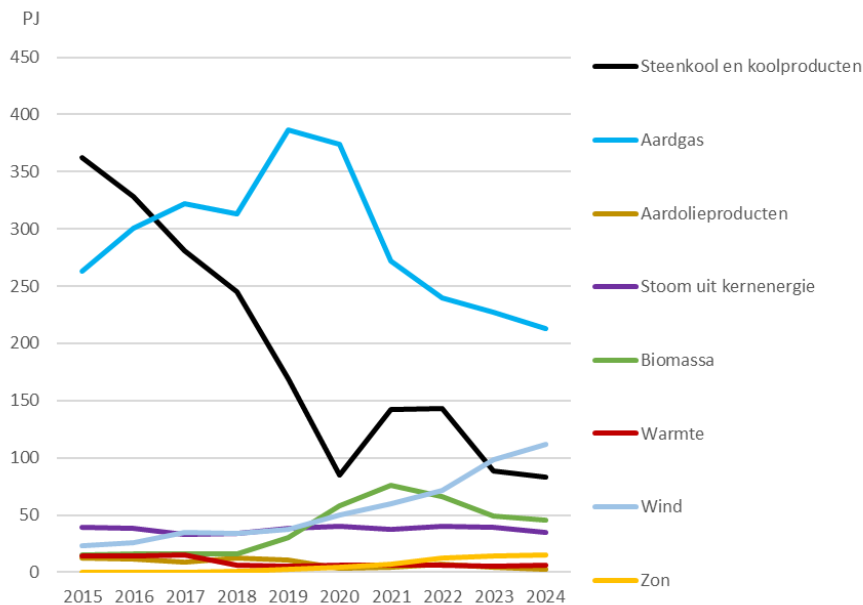
Voor het berekenen van het rendement van de elektriciteits- en warmteproductie in de sector elektriciteit is aangesloten op de methode die het CBS hanteert sinds 2012 (CBS, 2012). Met deze methode wordt de totale energie-inzet van gecombineerde elektriciteits- en warmteproductie deels aan de elektriciteitsopwekking en deels aan de warmteopwekking toegerekend. De ontwikkeling van het rendement van de elektriciteitsopwekking op basis van deze berekening en het rendement met weglating van wind en zon zijn afgebeeld in de linker grafiek van Figuur 3.7. De rechter grafiek toont indices voor de energie-inzet voor elektriciteitsproductie, de hoeveelheid elektriciteitsproductie en de energie-inzet gedeeld door de elektriciteitsproductie.



Figuur 3.7: Het rendement van de elektriciteitsopwekking in de klimaatkoordsector elektriciteit (links) en indices voor de energie-inzet, voor de elektriciteitsproductie en voor de inzet gedeeld door de elektriciteitsproductie (rechts)

De inzet van energiedragers voor de productie van elektriciteit is afgebeeld in Figuur 3.8. De afname van de inzet van steenkool hangt samen met de sluiting van de oudere kolencentrales vanaf 2015. Deze inzet werd grotendeels vervangen door aardgas. De afname van de inzet van aardgas na 2020 heeft te maken met de sterk stijgende gasprijzen

in de aanloop naar de oorlog in Oekraïne en het groeiend aandeel elektriciteit uit wind en zon. De meeste windparken vallen onder de sector elektriciteit, maar de opwekking van elektriciteit uit zon valt er deels buiten. Alleen commerciële zonneparken vallen eronder.

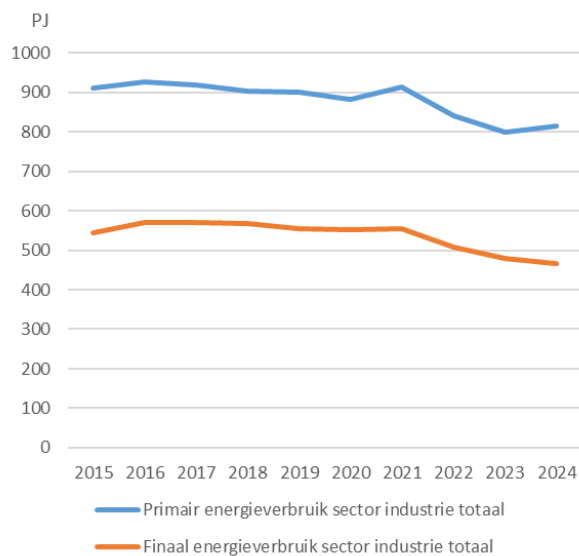


Figuur 3.8: Inzet van energiedragers voor de productie van elektriciteit en warmte in de klimaatakkoordsector elektriciteit in PJ

Er is geen vermeden verbruik in PJ berekend voor de sector Elektriciteit omdat we ons beperkt hebben tot het berekenen van het vermeden finaal verbruik.

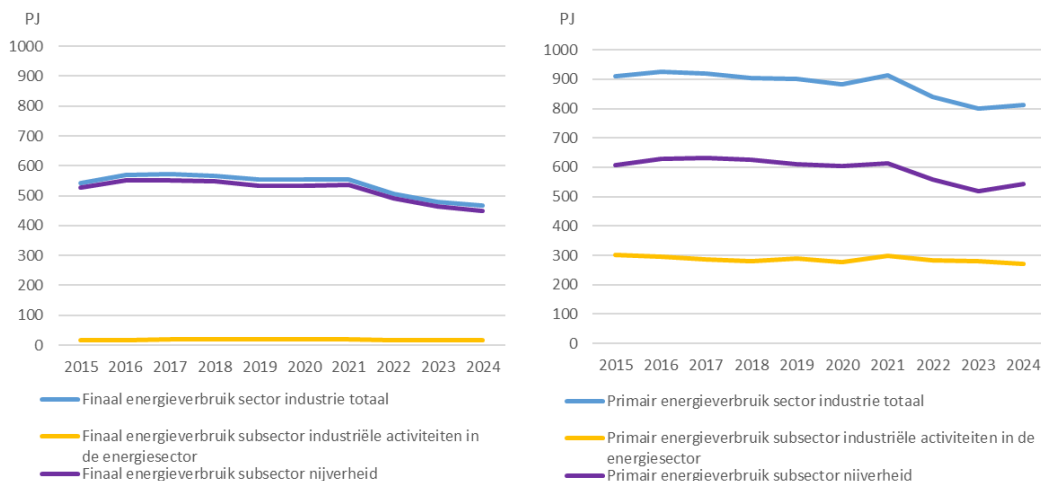
3.3 Verbruiksentwikkelingen in de sector Industrie

Figuur 3.9 toont het finaal en primair energieverbruik in de klimaatakkoordsector industrie. In de industrie is er een groot niet-energetisch gebruik van energiedragers als grondstof voor industriële processen, vooral in de basischemie. Dit niet-energetisch gebruik valt buiten de definitie van primair verbruik van de EED en telt niet mee voor het finaal en primair verbruik. In 2024 was het finaal energieverbruik 76 PJ lager en het primair energieverbruik 97 PJ lager dan in 2015. De stijging van het primair verbruik in 2024 ten opzichte van 2023 wordt veroorzaakt doordat vanaf 2024 de productie van waterstof mee is genomen in de energiebalans van het CBS.



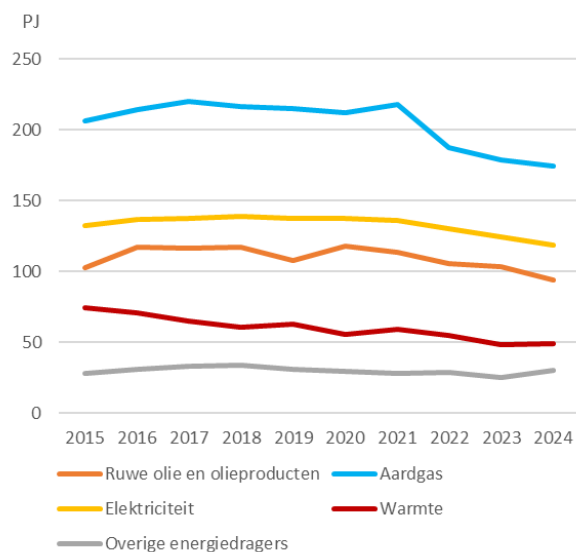
Figuur 3.9: Finaal en primair energieverbruik conform de EED in de klimaatakkoordsector industrie in PJ

In Figuur 3.10 is het energieverbruik opgesplitst naar de onderverdeling van de klimaatakkoordsector Industrie in Nijverheid en Industriële activiteiten in de industriesector. Industriële activiteiten in de industriesector omvatten raffinaderijen, olie- en gaswinning, cokesfabrieken, hoogovens en waterbedrijven en afvalbeheer. Het energieverbruik in de nijverheid bestaat voor het overgrote deel uit finaal verbruik; het finaal en primair verbruik in de nijverheid verschillen dan ook slechts weinig van elkaar. Dat betekent dat de omzettingsverliezen in de industrie voor het merendeel bij de industriële activiteiten in de energiesector optreden.



Figuur 3.10: Finaal en primair energieverbruik in de klimaatakkoordsector industrie met onderverdeling naar de deelsector nijverheid en de deelsector industriële activiteiten in de energiesector in PJ

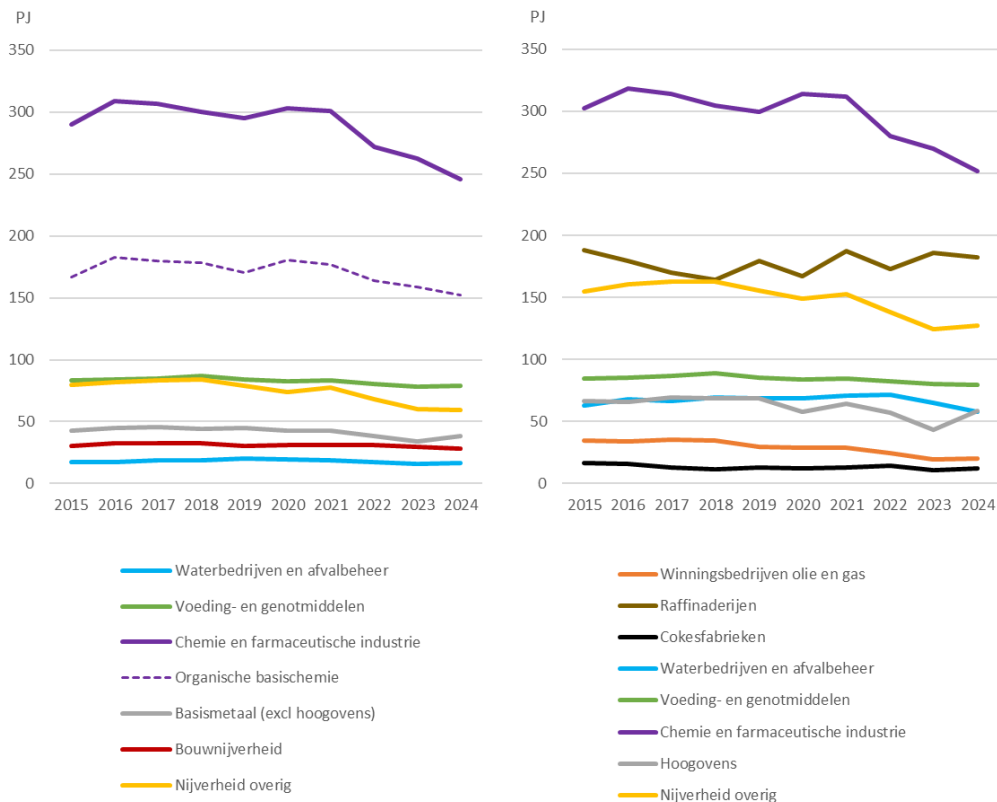
Figuur 3.11 toont het finaal energieverbruik per energiedrager in de industrie. Het meeste verbruik betreft aardgasverbruik, elektriciteitsverbruik, verbruik van ruwe olie en aardolieproducten. Gebruik van warmte betreft warmte die door derden is geleverd.



Figuur 3.11: Finaal energieverbruik per energiedrager in de klimaatakkoordsector industrie in PJ

De verbruiken van aardolie, gas, elektriciteit en warmte zijn alle gedaald, het verbruik van overige dragers is iets gestegen. De grootste daling zat bij aardgas en warmte. Het lagere verbruik treedt op vanaf 2021 en heeft deels te maken met lagere productievolumes door de hoge energieprijzen. Er is echter ook efficiëntieverbetering geweest.

Figuur 3.12 toont het finaal en primair energieverbruik per subsector. De chemische industrie en de raffinaderijen verbruiken verreweg het meest. Voor deze sectoren berekenen we het vermeden verbruik, net als voor de staalindustrie, de grootste sector waarvoor gegevens over de fysieke productiehoeveelheden beschikbaar zijn.



Figuur 3.12: Finaal (links) en primair (rechts) energieverbruik per subsector in de industrie in PJ

In de industrie daalde het finaal verbruik van 543 PJ in 2015 naar 467 PJ in 2024, een daling van 76 PJ (14%). Met 45 PJ daalde het verbruik van de chemische en farmaceutische industrie verreweg het meest. De relatieve daling was daar 15%. De daling van het verbruik in de organische basischemie die daarbinnen valt was 14 PJ (9%). Het verbruik van de basismetaal daalde met 4 PJ. Bij de overige nijverheid was de daling 21 PJ, met als grootste bijdragen de papier- en grafische sector en de bouwmaterialensector met elk 8 PJ. Voor beide sectoren was de relatieve daling 29%. Zie voor een overzicht Tabel 3.2.

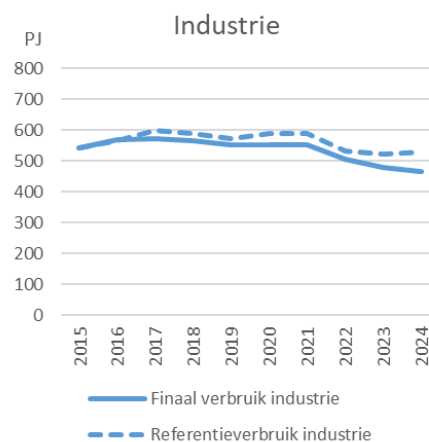
Tabel 3.2: Verandering van finaal energieverbruik per sector in de industrie

[PJ]	Finaal energieverbruik 2015	Finaal energieverbruik 2024	Verbruiksverandering 2015-2024	Relatieve verandering 2024-2015
Totaal Industrie	543	467	-76	-14%
Chemie en farmaceutische industrie	290	245	-45	-15%
Organische basischemie	167	153	-14	-9%
Basismetaal (excl. hoogovens)	43	39	-4	-10%
Nijverheid overig	80	59	-21	-26%
<i>Waarvan Papier en grafische industrie</i>	27	19	-8	-29%
<i>Waarvan Bouwmaterialen</i>	27	19	-8	-29%

Het finaal referentieverbruik van de industrie is berekend door de finale energieverbruiken van de subsectoren in het basisjaar 2015 te extrapoleren met behulp van gegevens over de

ontwikkeling van de activiteiten in de verschillende subsectoren. Voor de chemische industrie is daarvoor het non-energetisch verbruik van energiedragers gebruikt en bij de staal- en papierindustrie de tonnen product. Voor de overige subsectoren zijn productie-indices op basis van economische gegevens gebruikt. Het verloop van het finaal verbruik en van het referentieverbruik is te zien in Figuur 3.13. De totale vermindering van het finaal verbruik in 2024 ten opzichte van 2015 is 76 PJ. Als de efficiëntie van de productie niet zou zijn verbeterd zou het energieverbruik evenredig zijn verlopen met het productievolume en in 2024 in plaats van 467 PJ zijn uitgekomen op 529 PJ. Ten opzichte van het referentieverbruik in 2024 is er daarmee 63 PJ (12%) finaal verbruik vermeden.

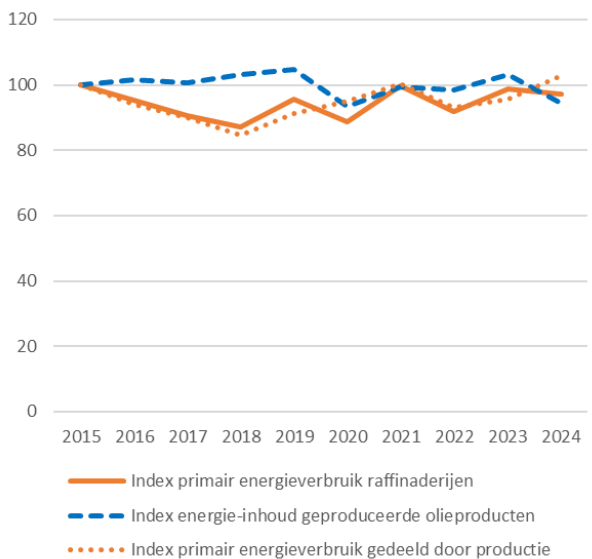
Hierna worden de raffinaderijen, de chemische industrie en de staalindustrie behandeld. Raffinaderijen hebben alleen primair verbruik. De chemie en de staalindustrie waren in 2024 goed voor 60% van het finaal verbruik in de industrie.



Figuur 3.13: Gerealiseerd finaal energieverbruik in de industrie en het referentieverbruik

3.3.1 Raffinaderijen

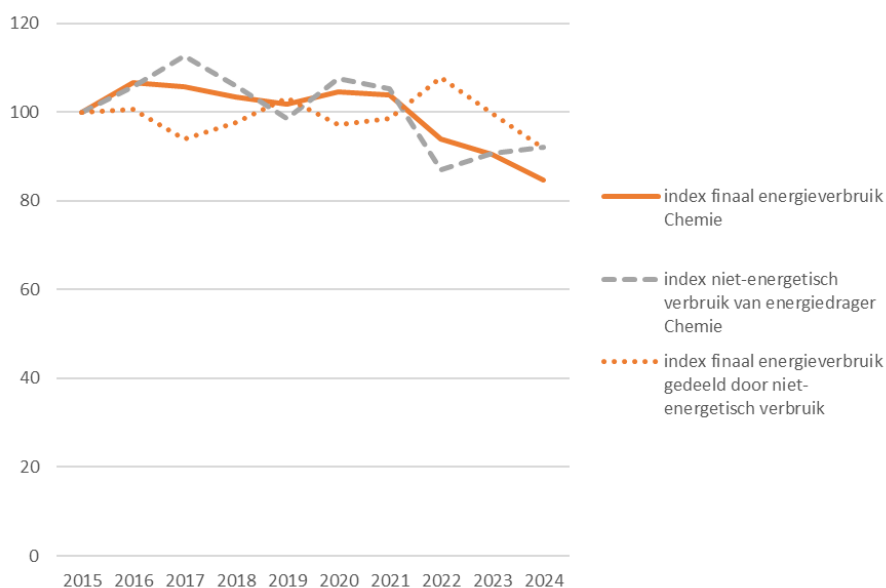
In raffinaderijen wordt ruwe olie omgezet in verschillende olieproducten. We hebben ervoor gekozen om de efficiëntie van raffinaderijen te bepalen met de energie-inhoud van de geproduceerde brandstoffen als activiteitenmaat. Het energieverbruik van raffinaderijen bestaat uit omzettingsverliezen die alleen meetellen bij primair energieverbruik. Er is een efficiëntie-index berekend door de ontwikkeling ten opzichte van 2015 van het primair energieverbruik te delen door de energie-inhoud van geproduceerde brandstoffen. In Figuur 3.14 is te zien dat de productie langzaam steeg tot 2019. In 2020, toen de Covid-epidemie begon en de vraag naar benzine en kerosine flink afnam, verminderde de productie met 11%. In 2023 was de productie hoger dan het niveau in 2015, maar in 2024 kwam die weer onder dat niveau uit. Het primair energieverbruik was in alle jaren, ook in 2021, lager dan in 2015. De efficiëntieverbetering sinds 2015 was in 2021 verdwenen, mogelijk door meer energieverbruik per eenheid product door eisen aan ontzwaveling (PBL, 2022). In 2022 en 2023 verbeterde de efficiëntie weer, maar in 2024 kwam die slechter uit dan in 2015 door een dalend energieverbruik per eenheid product. Er is geen vermeden verbruik berekend voor raffinaderijen omdat we ons beperkt hebben tot het berekenen van vermeden finaal verbruik.



Figuur 3.14: Indices voor het primair energieverbruik, voor de energie-inhoud van de geproduceerde aardolieproducten en voor het primair energieverbruik gedeeld door de hoeveelheid geproduceerde aardolieproducten bij raffinaderijen

3.3.2 Chemische industrie

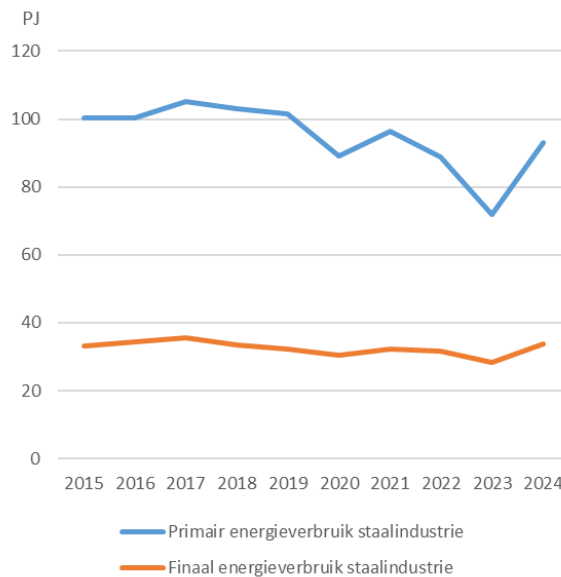
Het finaal energieverbruik en als activiteitenmaat het niet-energetisch gebruik van energiedragers zijn gebruikt voor het bepalen van de efficiëntie van de chemische industrie. Het niet-energetisch gebruik van energiedragers is geschikt als activiteitenmaat omdat het grootste deel van de energie-intensieve producten van de chemische industrie, zoals kunststoffen en kunstmest, aardolieproducten en aardgas bevat die als grondstof worden gebruikt. In Figuur 3.15 is te zien dat het energieverbruik per eenheid product sinds 2015 lange tijd niet structureel verminderd is, in 2022 hoger was dan in 2015 en in 2024 onder het niveau in 2015 is uitgekomen. Het vermeden finaal verbruik ten opzichte van het referentieverbruik was 22 PJ in 2024.



Figuur 3.15: Indices voor het finaal energieverbruik, voor het niet-energetisch gebruik van energiedragers en voor finaal energieverbruik gedeeld door niet-energetisch gebruik van de chemische industrie

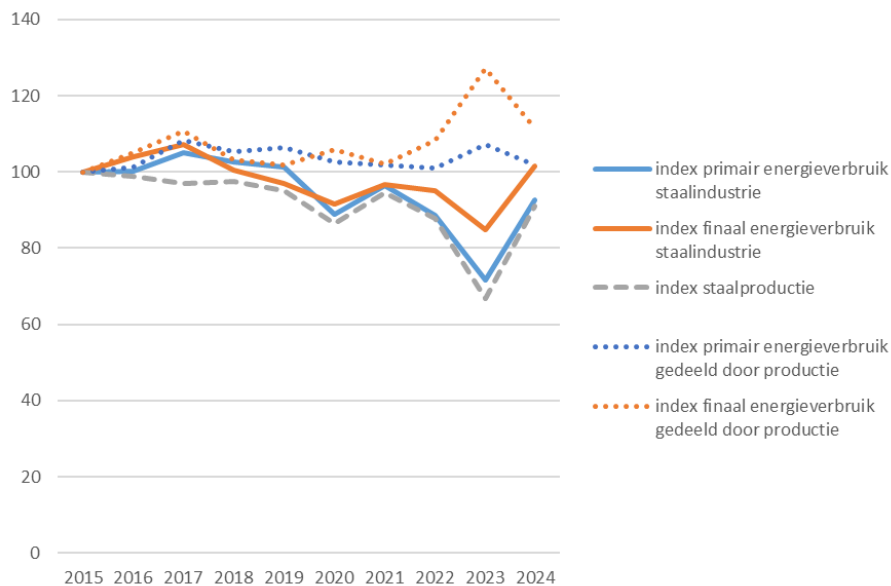
3.3.3 Staalindustrie

Voor het maken van staal op basis van steenkool zijn hoogovens en cokes nodig. De cokesfabrieken en de hoogovens vallen niet onder de staalindustrie maar onder Industriële activiteiten in de energiesector. De omzettingsverliezen van hoogovens en het eigen verbruik van hoogovens vallen alleen onder primair energieverbruik. Buiten het hoogovenproces is er energieverbruik in de staalindustrie dat wel meetelt als finaal energieverbruik. Het grootste deel van het energieverbruik van de staalindustrie valt onder het primair energieverbruik zoals is te zien in Figuur 3.16.



Figuur 3.16: Primair en finaal energieverbruik van de staalindustrie in PJ

Omdat er via het Odyssee-Mure-project gegevens van de World Steel Association beschikbaar zijn over tonnen geproduceerd ruw staal kan de efficiëntie in de staalindustrie worden berekend als de verhouding tussen energieverbruik en fysieke productie. De fysieke productie is ten opzichte van 2015 sneller gedaald dan zowel het primair als het finaal energieverbruik, waardoor de op deze manier berekende energie-efficiëntie niet is verbeterd ten opzichte van 2015. De finale efficiëntie, die door onvolledige inzet van de capaciteit wegens groot onderhoud sterk verslechterd was in 2023, is in 2024 weer verbeterd zoals te zien is in Figuur 3.17. De efficiëntie is echter nog niet beter dan in 2015. Het vermeden finaal verbruik ten opzichte van het referentieverbruik was -3 PJ in 2024, wat betekent dat er is ontspaard.



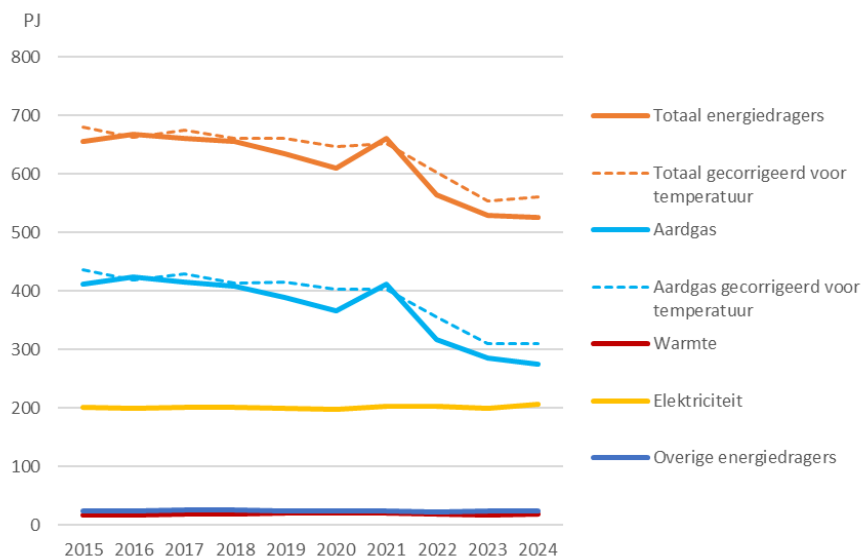
Figuur 3.17: Indices voor primair en finaal energieverbruik, voor de staalproductie en voor primair en finaal energieverbruik gedeeld door de productie van de staalindustrie

3.4 Verbruiksentwikkelingen in de sector Gebouwde omgeving

3.4.1 Gebouwde omgeving totaal

In de sector gebouwde omgeving daalde het finaal energieverbruik (gecorrigeerd voor de buitentemperatuur) van 680 PJ in 2015 naar 561 PJ in 2024. De daling bestaat uit een vermindering van het aardgasverbruik als gevolg van verduurzaming van woningen en gebouwen, en zuiniger stookgedrag als gevolg van hogere aardgasprijzen, dat ook na 2022 is blijven bestaan. Zie daarvoor ook Figuur 3.18. In de subsector huishoudens daalde het voor de buitentemperatuur gecorrigeerde energieverbruik tussen 2015 en 2024 met 20%.

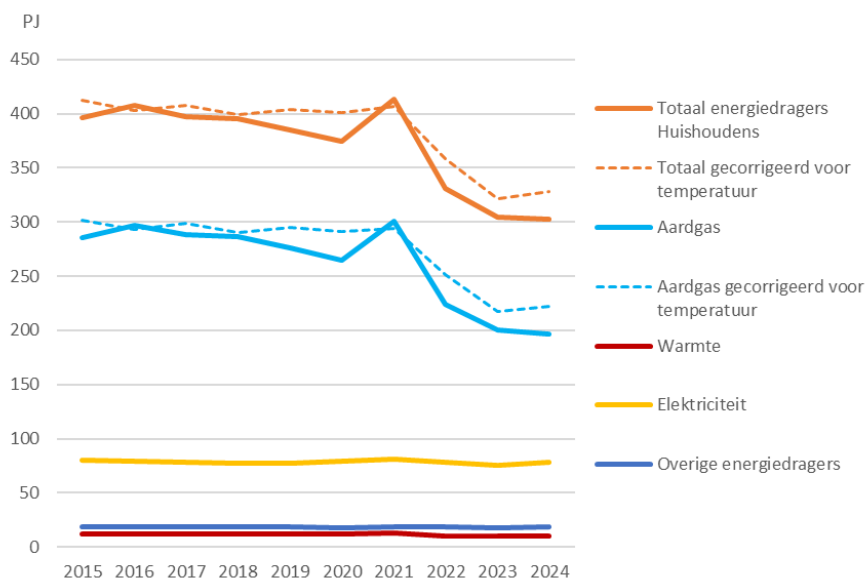
In de subsector diensten daalde het voor de buitentemperatuur gecorrigeerde energieverbruik tussen 2015 en 2024 met 13%. Uitgaande van de groei van het aantal woningen en bewoners bij huishoudens en de groei van het vloeroppervlak en het aantal werknemers in de dienstensector zou het finaal energieverbruik van de gebouwde omgeving bij gelijkblijvende efficiëntie in plaats van naar 561 PJ zijn gegroeid naar 739 PJ in 2024.



Figuur 3.18: Finaal energieverbruik huishoudens en diensten (samen gebouwde omgeving) verdeeld naar energiedragers

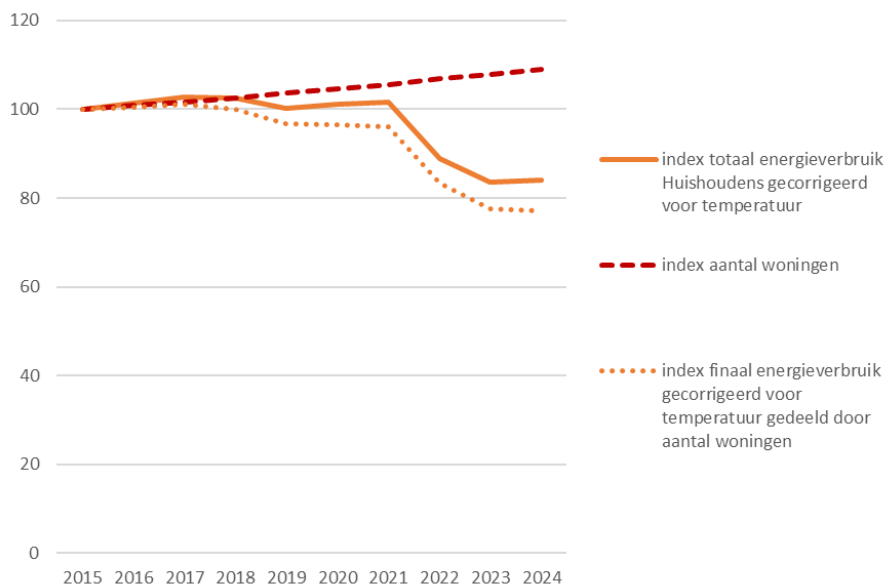
3.4.2 Huishoudens

Het energieverbruik per energiedrager in de sector huishoudens is te zien in Figuur 3.19. Volgens de definitie uit de EED telt omgevingsenergie niet mee. De omgevingswarmte die is gebruikt door warmtepompen is daarom niet terug te zien in de figuur. Het verbruik van aardgas en het totaal verbruik zijn ook gecorrigeerd voor temperatuur opgenomen; daarmee wordt de trend in het verbruik beter zichtbaar. De temperatuurcorrectie is gedaan op basis van de methode zoals die in de Klimaat- en Energieverkenning wordt gebruikt; daarin wordt rekening gehouden met de opwarmende trend. Het hoge verbruik in 2021 werd veroorzaakt door een koude winter, het lage verbruik in 2022 heeft te maken met de zeer hoge gasprijzen door de oorlog in Oekraïne. Door blijvend ander stookgedrag is het verbruik sindsdien op een lager niveau gebleven.



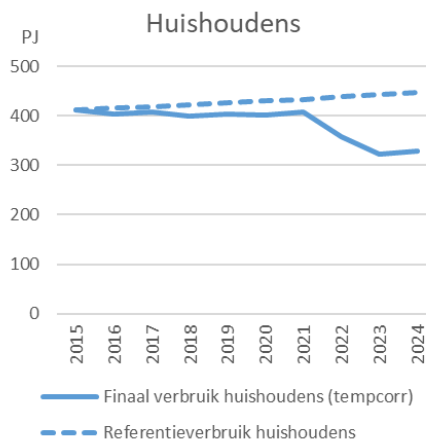
Figuur 3.19: Finaal energieverbruik van de klimaatakkoordsector huishoudens per energiedrager in PJ

De efficiëntie zoals te zien in Figuur 3.20 is berekend als het totaal voor de buitentemperatuur gecorrigeerd energieverbruik gedeeld door het aantal woningen. De verhouding tussen het aantal eengezinswoningen en meergezinswoningen, die ook invloed heeft op de ontwikkeling van het totaal verbruik van woningen, is sinds 2015 nauwelijks veranderd, dus die is buiten beschouwing gelaten. De schijnbaar grote verbetering van de efficiëntie in 2022 is vooral het gevolg van minder stoken door de hoge gasprijzen. In latere jaren is het stookgedrag vergelijkbaar gebleven. De verlaging van het verbruik per woning ten opzichte van 2015 was in 2024 27%. Daarbij moet worden vermeld dat de onzekerheid van de gebruikte temperatuurcorrectie tot 5% kan zijn.



Figuur 3.20: Indices voor het finaal energieverbruik van huishoudens, het aantal woningen en het finaal energieverbruik per woning voor de klimaatakkoordsector huishoudens

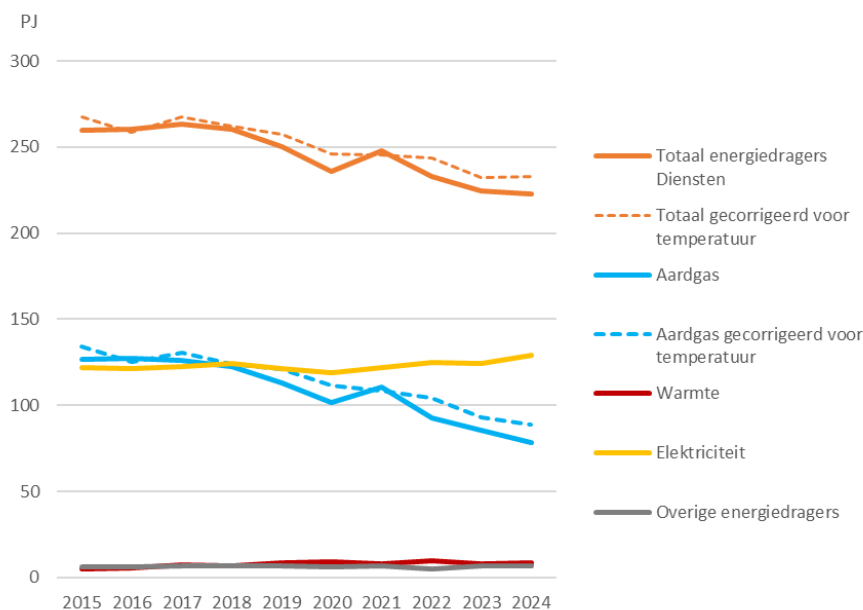
De vermindering van het finaal verbruik, gecorrigeerd voor temperatuur, was in 2024 84 PJ lager dan in 2015. Het vermeden finaal verbruik is bij huishoudens gebaseerd op het aantal woningen als activiteitenmaat voor het verbruik van energiedragers voor warmte en het aantal inwoners van Nederland als maat voor het elektriciteitsverbruik. Op basis hiervan is het referentieverbruik berekend. Het verbruik van energie voor warmte is gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. Het gerealiseerd verbruik en het referentieverbruik zijn te zien in Figuur 3.21. Het totaal vermeden finaal verbruik in 2024 ten opzichte van 2015 was 119 PJ.



Figuur 3.21: Gerealiseerd finaal energieverbruik bij huishoudens en het referentieverbruik

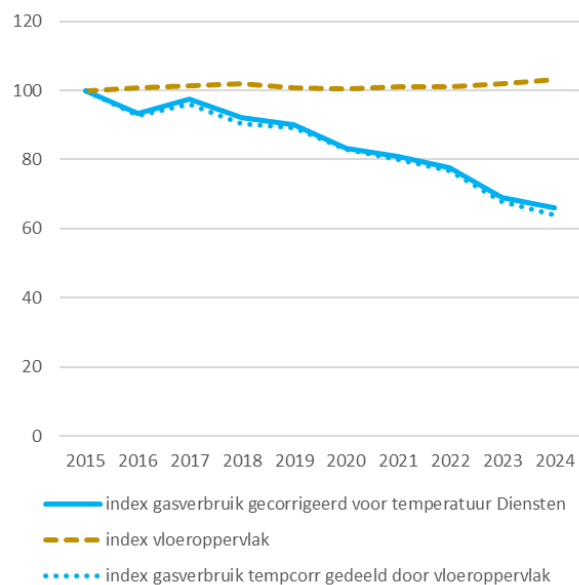
3.4.3 Diensten

Het verbruik per energiedrager in de dienstensector is te zien in Figuur 3.22. Het verbruik van aardgas en het totaal verbruik zijn ook gecorrigeerd voor temperatuur afgebeeld; daarmee wordt de trend in het verbruik beter zichtbaar.

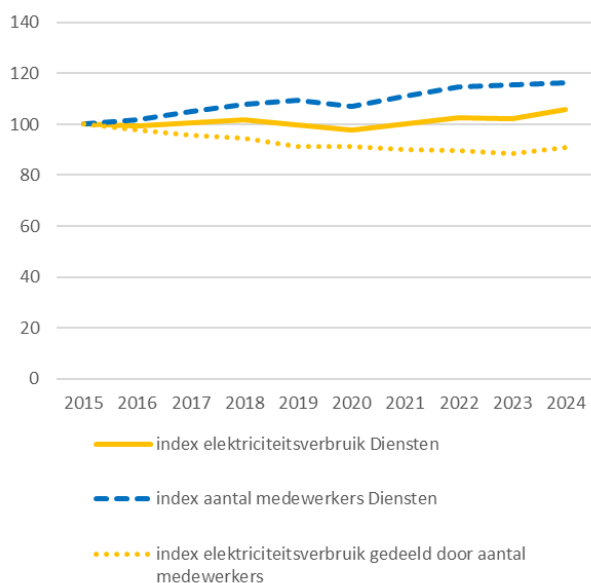


Figuur 3.22: Finaal energieverbruik per drager in de klimaatkoordsector diensten in PJ

In Figuur 3.23 en Figuur 3.24 zijn het gasverbruik en het elektriciteitsverbruik met respectievelijk het vloeroppervlak en het aantal werknemers vergeleken om tot efficiëntieontwikkelingen voor de genoemde energieverbruiken te komen. De gegevens over het vloeroppervlak zijn overgenomen van het Odyssee-Mure-project en afkomstig van het Economisch Instituut van de Bouw (EIB) en PBL. In de dienstensector zijn geen effecten van de hoge gasprijzen door de oorlog in Oekraïne in 2022 op het verbruik te zien.



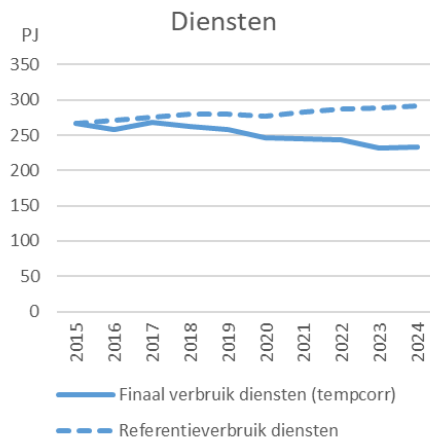
Figuur 3.23: Indices voor het voor temperatuur gecorrigeerd gasverbruik in de klimaatkoordsector diensten, voor het vloeroppervlak en voor het gasverbruik gedeeld door het vloeroppervlak



Figuur 3.24: Indices voor het elektriciteitsverbruik in de klimaatkoordsector diensten, voor het aantal medewerkers in de dienstensector en voor het elektriciteitsverbruik gedeeld door het aantal medewerkers

Er is sinds 2020 een trend naar meer elektriciteitsgebruik te zien, als gevolg van het toenemend verbruik door datacenters. De besparing op totaal verbruik is voor de Dienstensector gebaseerd op het totaal vloeroppervlak als activiteitenmaat voor het verbruik van energiedragers voor warmte en het aantal werknemers als maat voor het elektriciteitsverbruik. Op basis hiervan is het referentieverbruik berekend. Het verbruik van energie voor warmte is ook hierbij gecorrigeerd voor de buitentemperatuur. Daarbij moet worden vermeld dat de onzekerheid van de gebruikte temperatuurcorrectie tot 5% kan zijn. Het gerealiseerd en het referentieverbruik verbruik zijn te zien in Figuur 3.25.

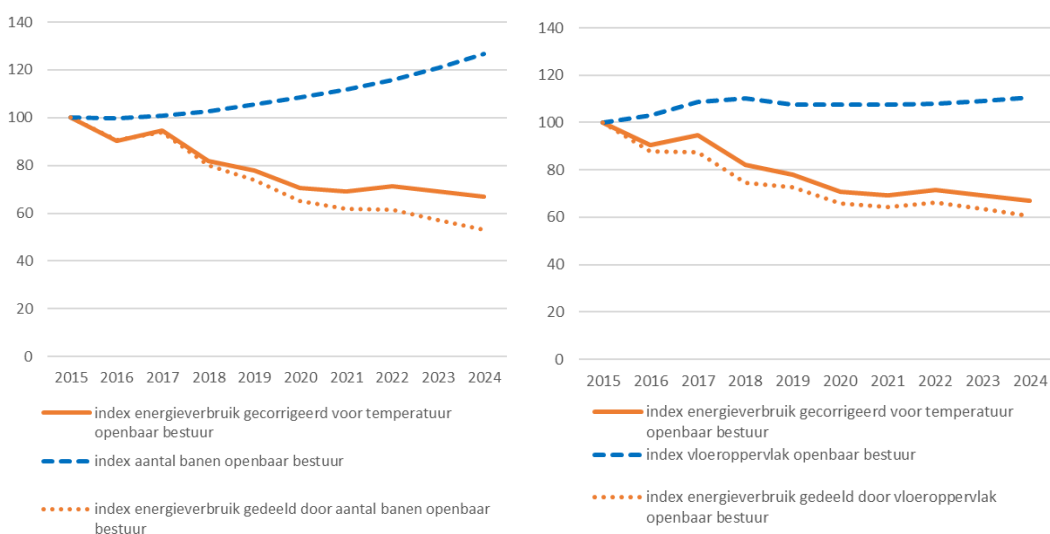
De vermindering van het finaal verbruik in 2024 ten opzichte van 2015 is 35 PJ. Het vermeden verbruik was in 2024 59 PJ.



Figuur 3.25: Gerealiseerd finaal energieverbruik van de dienstensector en het referentieverbruik

Kantoren Openbaar bestuur en overheidsdiensten

Artikel 6 van de EED stelt besparingsdoelen voor gebouwen in de publieke sector: “(...) zorgt elke lidstaat ervoor dat jaarlijks minstens 3 % van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties, wordt gerenoveerd om minstens te worden getransformeerd tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 2010/31/EU”. In Figuur 3.26 is het finaal energieverbruik in de SBI-sector Openbaar bestuur en overheidsdiensten vergeleken met het aantal werknemers en met het gebruikte vloeroppervlak. Met het aantal werknemers als activiteitenmaat is de energie-efficiëntie ten opzichte van 2015 met 47% verbeterd, met het vloeroppervlak als activiteitenmaat met 39%. Sinds 2020 verloopt de efficiëntieverbetering op basis van het vloeroppervlak minder snel dan in eerdere jaren.

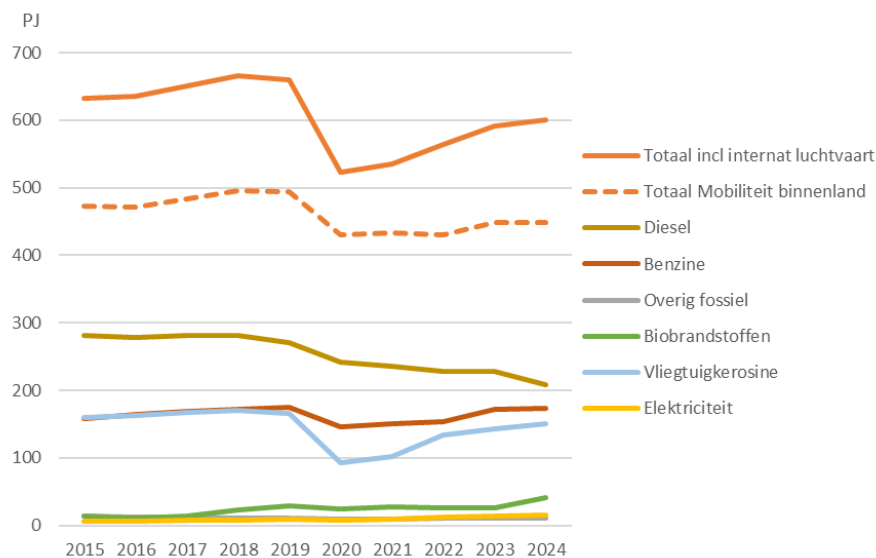


Figuur 3.26: Indices voor het finaal energieverbruik in de sector Openbaar bestuur en overheidsdiensten gedeeld door het aantal werknemers (links) en het vloeroppervlak (rechts)

3.5 Verbruiksentwikkelingen in de sector Mobiliteit

3.5.1 Mobiliteit totaal

Figuur 3.27 toont het finaal energieverbruik per energiedrager voor de klimaatakkoordsector mobiliteit. Het totaal verbruik is zowel inclusief als exclusief het kerosineverbruik van internationale luchtvaart, dat meetelt bij het totaal finaal energieverbruik conform de EED, opgenomen.

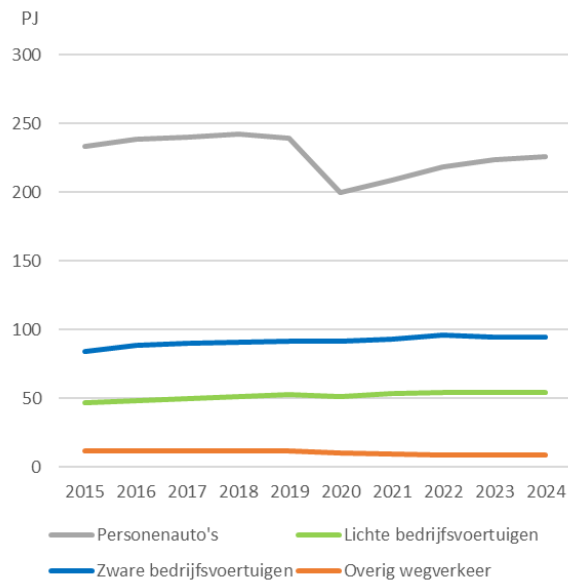


Figuur 3.27: Finaal verbruik per energiedrager in de klimaatakkoordsector mobiliteit in PJ

Het finaal verbruik van de mobiliteit inclusief internationale luchtvaart is gedaald van (afgerond) 633 PJ in 2015 naar 600 PJ in 2024, een daling van 32 PJ (5%). De daling bij binnenlandse mobiliteit bedroeg 24 PJ (5%) en bij internationale luchtvaart 8 PJ (ook 5%). De effecten van corona zijn vanaf 2020 duidelijk te zien bij benzine, die vooral door personenauto's wordt gebruikt, en bij vliegtuigkerosine. Het verbruik van kerosine ligt nog onder dat in 2019. De grote daling van het dieselverbruik is het gevolg van een afnemend verschil tussen verkochte brandstoffen en het verbruik ervan binnen Nederland, van een toegenomen bijmenging van biobrandstoffen en van het afgenomen aantal personenauto's dat op diesel rijdt.

Uitgaande van de ontwikkeling van het aantal voertuigkilometers voor auto's en lichte bedrijfsvoertuigen, het aantal tonkilometers voor vrachtwagens en het aantal passagiers in de luchtvaart zou het finaal energieverbruik in de sector mobiliteit bij gelijkblijvende efficiëntie in plaats van 600 PJ in 2024 zijn gegroeid naar 649 PJ. Als er geen efficiëntieverbetering zou zijn geweest bij binnenlandse mobiliteit zou het verbruik daar in 2024 12 PJ hoger zijn geweest, het verbruik door internationale luchtvaart zou 37 PJ hoger zijn geweest.

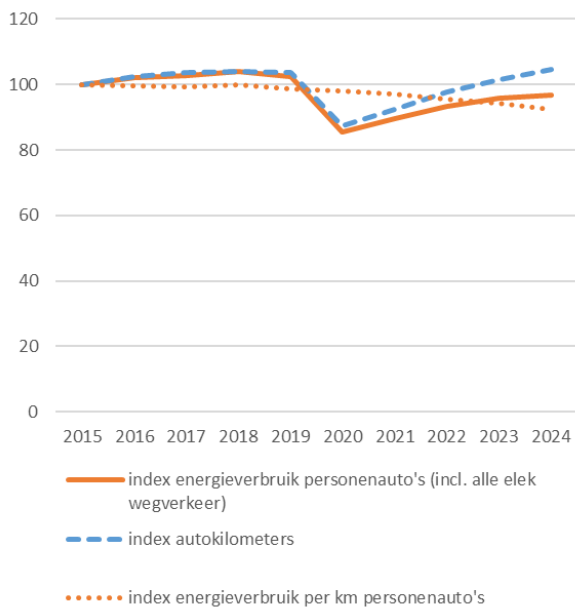
In Figuur 3.28 is te zien dat de grootste verbruiken in het wegverkeer die zijn van personenauto's, vrachtauto's en lichte bedrijfsvoertuigen. Het energieverbruik door personenauto's is sinds de Covid-epidemie niet meer op het niveau van 2019 teruggekomen.



Figuur 3.28: Finaal energieverbruik personenauto's, vrachtwagens en lichte bedrijfsvoertuigen in PJ

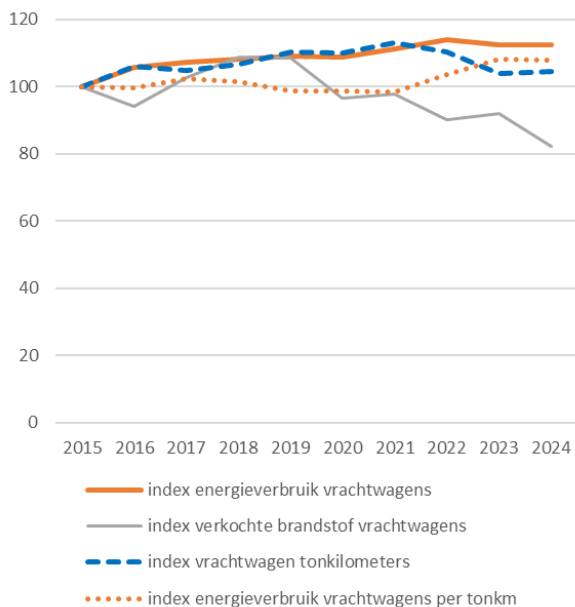
3.5.2 Wegverkeer

Het verbruik van fossiele brandstoffen per type wegvoertuig is berekend op basis van CO₂-emissies van het wegverkeer zoals gepubliceerd door het CBS en CO₂-emissiefactoren van motorbrandstoffen. Vooral bij vrachtwagens wijkt het energieverbruik dat op deze manier wordt afgeleid af van de verbruiksgegevens voor de monitor van het CBS. Dat komt doordat de verbruiksgegevens voor de monitor verkochte motorbrandstoffen betreffen, en die wijken af van het verbruik van motorbrandstoffen binnen Nederland. Voor een juiste berekening van het vermeden energieverbruik moeten verkeersprestaties in Nederland worden vergeleken met het energieverbruik binnen Nederland. In de gegevens van het CBS is het elektriciteitsverbruik van mobiliteit opgesplitst in weg- en railverkeer, maar niet verder opgesplitst naar type wegvoertuig. In deze monitor is alle elektriciteitsverbruik door het wegverkeer bij het energieverbruik van personenauto's meegenomen. De voertuigkilometers per voertuigtype zijn afkomstig van het CBS. Bij auto's en lichte bedrijfsvoertuigen zijn de voertuigkilometers gebruikt als activiteitenmaat, bij vrachtauto's ladingtonkilometers. De ladingtonkilometers zijn dezelfde als die zijn gebruikt in het Odyssee-Mure-project. De ontwikkelingen van deze grootheden staan afgebeeld in Figuur 3.29, Figuur 3.30 en Figuur 3.31. De energie-efficiëntie van personenauto's is ten opzichte van 2015 ongeveer 8% verbeterd.



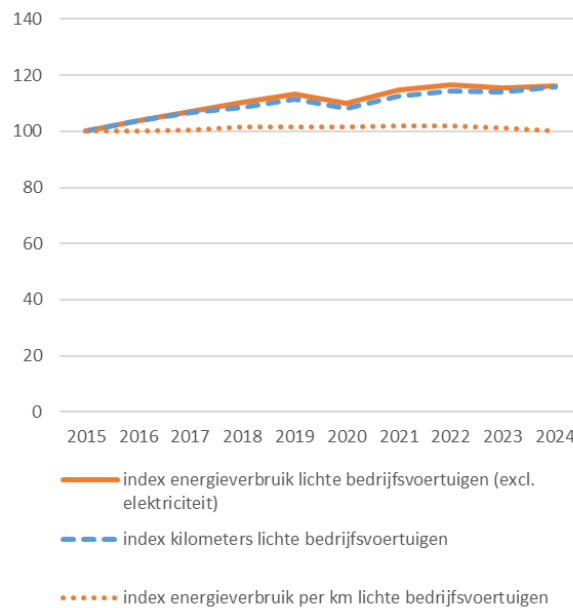
Figuur 3.29: Indices voor finaal energieverbruik (inclusief alle elektriciteitsverbruik van het wegverkeer), voor voertuigkilometers en voor energieverbruik per km van personenauto's

Vrachtwagens zijn ten opzichte van 2015 op basis van tonkilometers als vervoersprestatie ongeveer 8% minder zuinig geworden. Ter illustratie is naast de index voor de verbruikte brandstoffen ook de index voor verkochte brandstoffen voor vrachtwagens in de grafiek opgenomen.



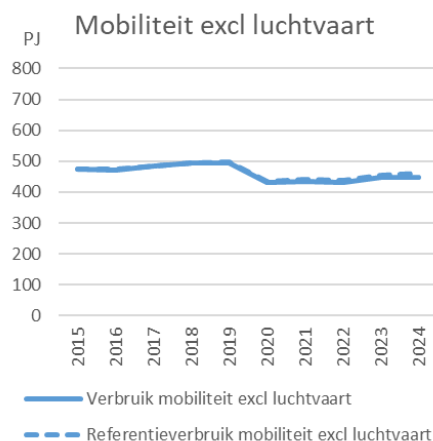
Figuur 3.30: Indices voor finaal energieverbruik, voor ladingtonkilometers en voor energieverbruik gedeeld door tonkilometers van vrachtwagens

De efficiëntie van lichte bedrijfsvoertuigen was in 2024 vrijwel gelijk aan die in 2015.



Figuur 3.31: Indices voor finaal energieverbruik (exclusief elektriciteit), voor voertuigkilometers en voor energieverbruik per km van lichte bedrijfsvoertuigen

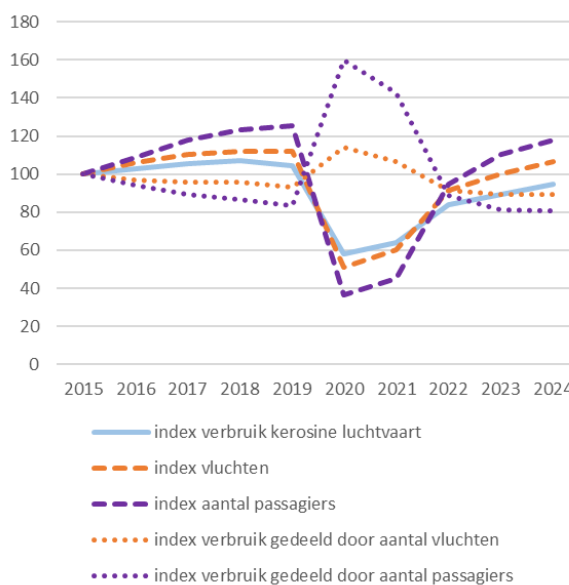
De besparing op finaal verbruik is voor de mobiliteit exclusief de internationale luchtvaart gebaseerd op het aantal voertuigkilometers voor auto's en lichte bedrijfsvoertuigen en het aantal tonkilometers voor vrachtwagens als activiteitenmaat voor het verbruik van energiedragers. Het hierop gebaseerde referentieverbruik en het gerealiseerde verbruik zijn te zien in Figuur 3.32. Het totaal vermeden finaal verbruik in 2024 ten opzichte van 2015 is 12 PJ. Meer dan het totale vermeden verbruik is te verklaren door de groei van het aantal elektrische auto's: die verbruiken per kilometer ongeveer een derde van de energie die een auto op brandstof verbruikt (DG MOVE, 2026). De 9 PJ extra verbruik van elektriciteit in 2024 ten opzichte van 2015 heeft daarmee zo'n 27 PJ verbruik van motorbrandstoffen vermeden. Door zwaardere auto's is er ontspaard op het verbruik van brandstoffen en is een deel van de besparing door elektrische auto's teniet gedaan.



Figuur 3.32: Gerealiseerd finaal energieverbruik van de mobiliteit exclusief internationale luchtvaart en het referentieverbruik

3.5.3 Internationale luchtvaart

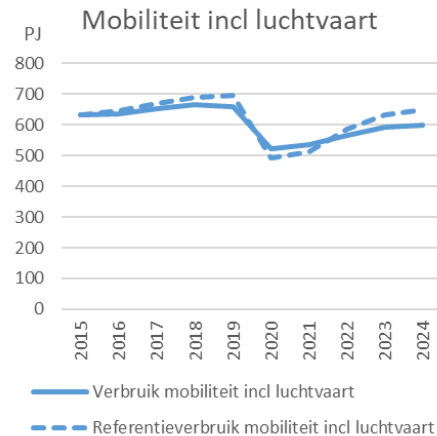
Voor het analyseren van het energieverbruik door de internationale luchtvaart zijn het aantal passagiers en het aantal vluchten als activiteitenmaat gebruikt. Een betere activiteitenmaat zou het aantal afgelegde reizigerskilometers of voertuigkilometers zijn geweest, maar die waren nog niet voorhanden. De resultaten zijn te zien in Figuur 3.33. De grote bewegingen van 2020 tot en met 2022 hebben te maken met onderbezetting door de Covid-epidemie. Zowel het energieverbruik als de activiteiten liggen nog onder de niveaus in 2019. De efficiëntie, zowel die afgemeten aan het aantal vluchten als die aan het aantal passagiers, is verbeterd ten opzichte van 2019.



Figuur 3.33: Indices voor totaal energieverbruik, voor aantallen vluchten en passagiers en voor energieverbruik gedeeld door het aantal passagiers en gedeeld door het aantal vluchten

Het vermeden totaal verbruik van de internationale luchtvaart zoals berekend met het aantal passagiers als activiteitenmaat komt uit op 37 PJ. Omdat het aantal passagiers geen ideale activiteitenmaat is moet dit vermeden verbruik met voorzichtigheid worden gehanteerd.

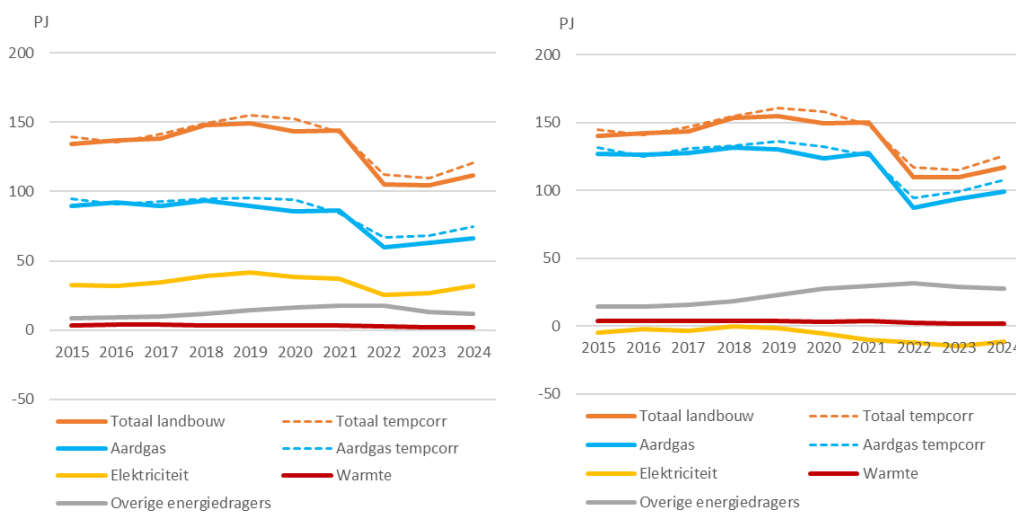
Het vermeden totaal verbruik is voor de mobiliteit inclusief de internationale luchtvaart gebaseerd op het aantal voertuigkilometers voor auto's en lichte bedrijfsvoertuigen, het aantal tonkilometers voor vrachtwagens en het aantal passagiers in de luchtvaart als activiteitenmaat voor het referentieverbruik van energiedragers. Het gerealiseerd en het referentieverbruik zijn te zien in Figuur 3.34. Het totaal vermeden totaal verbruik voor de mobiliteit inclusief de internationale luchtvaart in 2024 ten opzichte van 2015 is 48 PJ.



Figuur 3.34: Gerealiseerd finaal energieverbruik van de mobiliteit inclusief internationale luchtvaart en het referentieverbruik

3.6 Verbruiksentwikkelingen in de sector Landbouw

Het finaal en het primair energieverbruik per energiedrager in de klimaatakkoordsector landbouw zijn afgebeeld in Figuur 3.35. In de methodiek van de Eurostatbalans, waarop de EED aansluit, wordt alleen de aardgasinzet voor WKK die toe te rekenen is aan zelf gebruikte warmte gezien als finaal energieverbruik. De inzet voor elektriciteit en verkochte warmte uit WKK wordt als inzet voor omzetting gezien. Het verschil tussen het primair en het finaal gasverbruik bij de landbouw zit alleen in de omzettingsverliezen van WKK die zijn toegerekend aan de elektriciteitsproductie, omdat er bijna geen warmte is verkocht aan afnemers buiten de sector. Het negatief primair elektriciteitsverbruik is het gevolg van een hogere productie van elektriciteit uit WKK dan het finaal elektriciteitsverbruik. Het overschot is aan het net teruggeleverd en komt in de grafiek terug als negatief primair verbruik.

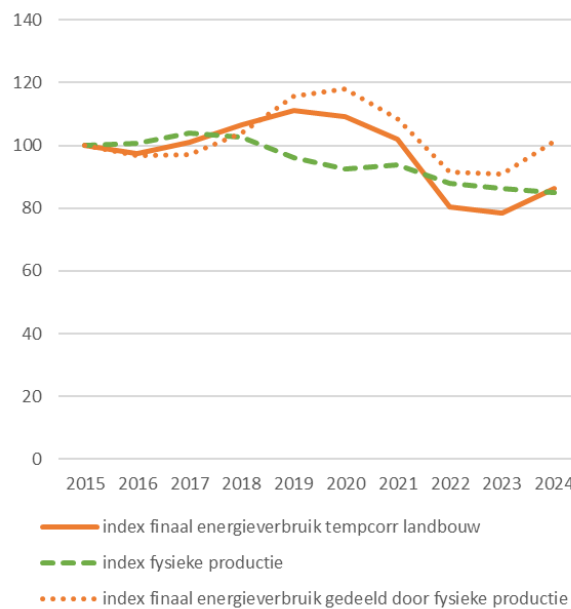


Figuur 3.35: Finaal (links) en primair (rechts) energieverbruik per energiedrager in de klimaatakkoordsector landbouw in PJ

Het voor de buitentemperatuur gecorrigeerd finaal energieverbruik in de sector landbouw, dat wordt gedomineerd door de glastuinbouw, is gedaald van (afgerond) 140 PJ in 2015 naar

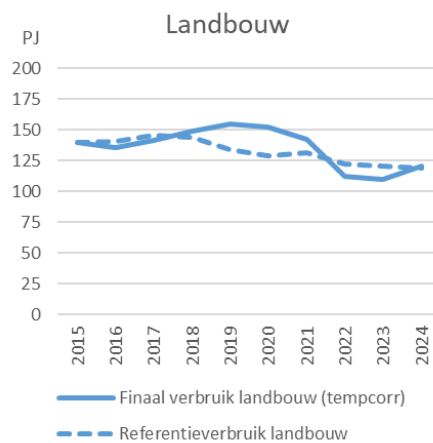
120 PJ in 2024, een daling van 19 PJ (14%). In Figuur 3.35 is te zien dat de grootste daling die van aardgas is. Deels is dat het gevolg van een geleidelijk afnemende fysieke productie, maar de afname na 2021 heeft waarschijnlijk te maken met de hoge energieprijzen en een verschuiving naar minder energie-intensieve teelt. Als er geen efficiëntieverbetering zou zijn geweest zou het verbruik in 2024 119 PJ zijn geweest, 1 PJ onder het voor buitentemperatuur gecorrigeerd finaal verbruik in 2024.

Het energieverbruik in de landbouw wordt gedomineerd door de glastuinbouw. Daarom is als activiteitenmaat gekozen voor de fysieke productie in de glastuinbouw (WUR, 2025). De resulterende efficiëntie is te zien in Figuur 3.36. De sterke daling van het verbruik per eenheid fysieke productie in 2022 en daarna houdt verband met de hoge energieprijzen vanaf dat jaar. In reactie daarop is minder energie per m² kasoppervlak ingezet en is de fysieke productie verschoven naar minder energie-intensieve teelt. Omdat de energie-inzet sneller is gedaald dan de fysieke productie is het energieverbruik per eenheid product in 2021 en 2022 gedaald. In 2024 is die efficiëntieverbetering deels teniet gedaan en is de efficiëntie weer ongeveer gelijk aan die in 2015.



Figuur 3.36: Indices voor finaal energieverbruik in de klimaatakkoordsector landbouw, de fysieke productie in de glastuinbouw en het finaal energieverbruik gedeeld door de fysieke productie in de glastuinbouw

De besparing op finaal verbruik is voor de landbouw gebaseerd op de fysieke productie als activiteitenmaat voor het verbruik van energiedragers. Het daarop gebaseerd referentieverbruik en het gerealiseerd verbruik zijn te zien in Figuur 3.37. De totale besparing op het finaal verbruik in 2024 ten opzichte van 2015 is -2 PJ; er is dus ontspaard.



Figuur 3.37: Gerealiseerd finaal energieverbruik van de landbouw en het referentieverbruik

4 Aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de monitor

Aanbevelingen uit de vorige versie van de monitor die zijn verwezenlijkt

Opsplitsing naar energiedragers

De verbruiksgegevens over energiedragers zoals aangeleverd door het CBS zijn nu volledig dekkend uitgesplitst voor alle klimaatakkoordsectoren en op nationaal niveau.

Temperatuurcorrectie

De temperatuurcorrectie van het aardgasverbruik in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw is niet meer uitgevoerd met behulp van de graaddagenmethode, maar met de methode in de KEV die rekening houdt met de stijgende temperaturen door klimaatverandering.

Mogelijkheden voor verbetering voor een volgende versie van de energiebesparingsmonitor

Meer inzicht in ontwikkelingen van het primair verbruik

In deze monitor zijn energieverbruiksvermindering en vermeden finaal verbruik toegevoegd. Voor een completer beeld zouden ook de ontwikkelingen achter het primair verbruik in meer detail kunnen worden toegelicht.

Middeling over jaren en onzekerheden

Om te voorkomen dat statistische fluctuaties terugkomen in de berekende energieverbruiksvermindering en het vermeden verbruik zouden zowel het energieverbruik als de activiteiten kunnen worden gemiddeld over drie jaar. Ook zouden onzekerheidsbandbreedten kunnen worden toegevoegd.

Aanvullende data over activiteiten

Om activiteiten en het bijbehorend energieverbruik in meer detail in beeld te brengen, is het nodig dat meer afdelingen van het CBS betrokken worden bij de dataverzameling, vooral voor activiteitendata. Een voorbeeld van een belangrijke verbetering die met een overzienbare inspanning te realiseren is betreft vervoersprestaties die aansluiten bij de energiedata. Voor sommige data zal CBS gebruik kunnen maken van data van partijen buiten het CBS. Als zowel het energieverbruik als de daarvoor relevante activiteiten voldoende compleet beschikbaar zijn zouden decomposities van het energieverbruik op nationaal niveau en per sector kunnen worden gemaakt om de achterliggende volume- en structuurontwikkelingen te visualiseren.

Centrale database met data voor berekenen energiebesparing

Het lijkt een goed idee om buiten deze monitor om te streven naar het opzetten van een centrale database voor energieverbruiken en daaraan gerelateerde activiteiten waar de KEV, de IEA-besparingsrapportage en Odyssee-Mure uit kunnen putten. Op die manier kan consistentie tussen de verschillende energiebesparingsrapportages worden bereikt, ook al blijven er definitieverschillen tussen de methoden die worden gebruikt voor deze verschillende rapportages over energiebesparing.

Referenties

CBS, 2012: Berekening van de CO₂-emissies, het primair fossiel energiegebruik en het rendement van elektriciteit in Nederland ([Berekening van de CO₂-emissies, het primair fossiel energiegebruik en het rendement van elektriciteit in Nederland | CBS](#))

CBS, 2025: Maatwerktabel energieverbruik naar klimaatsector conform EU-Richtlijn energie-efficiëntie ([Energiebalans naar klimaatsector conform EU-Richtlijn energie-efficiëntie | CBS](#))

DG MOVE, 2026: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/green-propulsion-transport/electric-vehicles_en

EC, 2023a: Energy Efficiency Directive recast, Europese Commissie 2023 ([EC, 2023 Directive - 2023/1791 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#))

EC, 2023b : Renewable Energy Directive III, Europese Commissie 2023 ([EC, 2023 Directive - EU - 2023/2413 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#))

Odyssee-Mure, 2026: A decision-support tool for energy efficiency policy evaluation (<https://www.odyssee-mure.eu/>)

PBL, 2022: Klimaat- en Energieverkenning 2022 ([Klimaat- en energieverkenning 2022 | Planbureau voor de Leefomgeving](#))

PBL, 2025: Klimaat- en Energieverkenning 2025 ([Klimaat- en Energieverkenning 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving](#))

WUR, 2025: Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw 2024 ([Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw 2024 - Wageningen University & Research](#))

Bijlage A

Tabellen met getallen achter de grafieken

Als bij de omschrijving van de gegevens in de tabellen geen bron vermeld is gaat het om gegevens van het CBS of om een berekening op basis van gegevens van het CBS. In andere gevallen is de bron vermeld.

Tabellen bij de figuren uit 3.1 – Nationaal

Tabel A.1: bij Figuren S.1 en 3.1 - Totaal primair en finaal energieverbruik en doelen voor Artikel 4 EED

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2030
Finaal verbruik (EED)	1970	2013	2025	2039	2001	1833	1898	1744	1709	1707	
Primair verbruik (EED)	2703	2741	2731	2710	2682	2468	2556	2355	2256	2275	
Doel finaal verbruik EED											1609
Doel primair verbruik EED											1935

Tabel A.2: bij Figuren S.2 en 3.2 links - Finaal energieverbruik per klimaatakkoordsector

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Huishoudens	396	408	397	395	385	374	413	331	305	303
Diensten	260	260	263	260	250	236	248	233	225	223
Overige afnemers onbekend	3,4	3,4	3,2	3,1	3,2	3,1	3,4	3,9	4,0	3,1
Industrie	543	570	572	567	554	553	554	507	480	467
Landbouw	135	137	138	148	149	144	144	105	104	112
Internationale luchtvaart	159	163	168	170	166	93	102	134	142	151
Mobiliteit binnenland	473	472	483	496	494	430	433	431	449	449
Totaal	1970	2013	2025	2039	2001	1833	1898	1744	1709	1707

Tabel A.3: bij Figuren S.2 en 3.2 rechts - Primair energieverbruik per klimaatkoordsector

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Elektriciteit	375	370	350	318	318	282	283	270	223	205
Huishoudens	396	408	397	395	385	374	413	331	305	303
Diensten	276	274	278	283	277	256	276	266	246	239
Overige afnemers onbekend	3	3	3	3	3	3	3	4	4	3
Industrie	911	926	918	904	900	882	913	840	799	814
Landbouw	140	142	144	153	155	149	150	109	110	117
Internationale luchtvaart	159	163	168	170	166	93	102	134	142	151
Mobiliteit binnenland	473	472	483	496	494	430	433	431	449	449
Statistisch verschil	-19	-9,1	-2,8	4,2	4,2	20	10,2	-0,9	0,8	11,2
Vershil verbrandingswaarden met Eurostat	-12	-8	-8	-17	-20	-21	-28	-29	-23	-17
Totaal	2703	2741	2731	2710	2682	2468	2556	2355	2256	2275

Tabel A.4: bij Figuur 3.3 - Indices primair en finaal energieverbruik, BBP en finaal energieverbruik gedeeld door BBP

[2015=100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BBP [mld. euro2021]	792,4	811,6	834,2	853,0	872,6	838,9	891,6	936,2	930,6	940,7
index finaal energieverbruik	100	102,2	102,8	103,5	101,6	93,0	96,3	88,5	86,8	86,7
index primair energieverbruik	100	101,4	101,0	100,2	99,2	91,3	94,5	87,1	83,4	84,2
index BBP	100	102,4	105,3	107,7	110,1	105,9	112,5	118,1	117,4	118,7
index finaal energieverbruik gedeeld door BBP	100	99,8	97,6	96,2	92,2	87,9	85,6	74,9	73,9	73,0

Tabel A.5: bij Figuren S.3 en 3.4 – Nationaal finaal verbruik per energiedrager

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aardgas	710	733	727	721	697	667	718	567	530	518
Steenkool	17	19	21	19	16	15	15	16	15	19
Aardolie	724	743	755	760	739	616	619	639	660	637
Elektriciteit	373	376	380	388	387	383	386	371	365	374
Warmte	95	92	88	84	87	80	84	77	69	70
Hernieuwbaar	49	47	52	65	73	70	74	71	69	87

Tabel A.6: bij Figuur 3.5 – Totaal finaal verbruik gecorrigeerd voor temperatuur, referentieverbruik o.b.v. BBP en referentieverbruik o.b.v. activiteiten

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal finaal verbruik (tempcorr)	1995	2002	2039	2042	2030	1875	1884	1786	1735	1748
Referentieverbruik o.b.v. BBP	1995	2051	2147	2198	2235	1985	2120	2110	2037	2076
Refverbruik o.b.v. activiteiten	1994	2040	2108	2123	2110	1917	1949	1966	2004	2035

Tabellen bij de figuren uit 3.2 - Elektriciteit

Tabel A.7: bij Figuur 3.6 - Inzet en productie elektriciteit en warmte in de klimaatakkoordsector elektriciteit

	[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal inzet		732	739	715	665	682	624	607	591	529	514
Totaal productie elektriciteit		314	332	331	315	333	320	306	303	292	295
Totaal productie warmte		85	80	72	69	69	57	58	53	49	48
Verliezen		332	327	312	281	280	247	243	235	188	171

Tabel A.8: bij Figuur 3.7 - Rendement elektriciteitsopwekking en indices voor energie-inzet voor elektriciteitsproductie, de omvang van de elektriciteitsproductie en de energie-inzet gedeeld door de elektriciteitsproductie in de klimaatakkoordsector elektriciteit

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Energie-inzet voor elektriciteitsproductie [PJ]	656	666	644	599	617	568	551	535	481	465
Totaal productie elektriciteit [PJ]	314	332	331	315	333	320	306	303	292	295
Rendement elektriciteitsproductie	48%	50%	51%	53%	54%	56%	55%	57%	61%	63%
Rendement elektriciteitsproductie excl. wind en zon	46%	48%	49%	50%	51%	52%	49%	48%	49%	49%
index energie-inzet voor elektriciteitsproductie	100	102	98	91	94	87	84	82	73	71
index elektriciteitsproductie	100	106	105	100	106	102	97	96	93	94
index energie-inzet gedeeld door elektriciteitsproductie	100	96	93	91	89	85	86	85	79	76

Tabel A.9: bij Figuur 3.8 - Inzet elektriciteits- en warmteproductie in de klimaatakkoordsector elektriciteit

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Steenkool en koolproducten	362	328	281	245	169	85	142	143	89	83
Aardgas	263	301	322	313	386	374	272	239	227	213
Aardolieproducten	12	12	9	12	11	4	4	7	4	2
Stoom uit kernenergie	39	38	33	34	38	40	37	40	39	35
Biomassa	15	16	16	16	30	58	76	66	50	46
Warmte	14	14	15	6	6	6	6	6	6	6
Wind	23	26	35	34	37	50	60	71	98	112
Zon	0	0	0	1	2	4	7	13	14	15
Overige energiedragers	1	1	0	0	0	0	0	0	-1	-1
Totaal	730	737	712	663	680	621	605	586	525	511

Tabellen bij de figuren uit 3.3 - Industrie

Tabel A.10: bij Figuur 3.9 - Primair en finaal energieverbruik in de klimaatakkoordsector industrie conform Artikel 4 van de EED

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Primair energieverbruik (EED)	911	926	918	904	900	882	913	840	799	814
Finaal energieverbruik (EED)	543	570	572	567	554	553	554	507	480	467

Tabel A.11: bij Figuur 3.10 links - Finaal energieverbruik in de klimaatakkoordsectoren nijverheid en industriële activiteiten in de energiesector

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal energieverbruik sector industrie totaal	543	570	572	567	554	553	554	507	480	467
Finaal energieverbruik subsector nijverheid	525	551	552	547	533	533	535	489	463	449
Finaal energieverbruik subsector industriële activiteiten in de energiesector	17	17	19	19	20	20	19	17	16	17

Tabel A.12: bij Figuur 3.10 rechts - Primair energieverbruik in de klimaatakkoordsectoren nijverheid en industriële activiteiten in de energiesector

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Primair energieverbruik sector industrie (EED)	911	926	918	904	900	882	913	840	799	814
Primair energieverbruik subsector nijverheid	608	630	633	625	609	605	613	557	518	542
Primair energieverbruik subsector industriële activiteiten in de energiesector	302	297	285	279	291	277	300	283	281	272

Tabel A.13: bij Figuur 3.11 – Finaal energieverbruik per energiedrager in de klimaatakkoordsector industrie

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal energiedragers	543	570	572	567	554	553	554	507	480	467
Ruwe olie en olieproducten	103	117	116	117	108	118	113	105	103	94
Aardgas	206	215	220	216	215	212	218	188	178	175
Elektriciteit	132	137	137	139	137	138	136	131	125	119
Warmte	74	71	65	61	63	56	59	55	48	49
Overige energiedragers	28	31	33	34	31	29	28	29	25	30

Tabel A.14: bij Figuur 3.12 links – Finaal energieverbruik per subsector van de industrie

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Waterbedrijven en afvalbeheer	17	17	19	19	20	20	19	17	16	17
Voeding- en genotmiddelen	83	84	85	87	84	83	83	81	78	79
Chemie en farmaceutische industrie	290	309	306	300	295	303	301	272	262	245
<i>Waarvan Organische basischemie</i>	167	183	180	178	170	181	177	164	159	153
Basismetaal (excl hoogovens)	43	45	46	45	45	43	43	38	34	39
Bouwnijverheid	31	33	32	33	31	31	31	31	30	28
Nijverheid overig	80	82	84	84	79	74	77	68	60	59

Tabel A.15: bij Figuur 3.12 rechts – Primair energieverbruik per subsector van de industrie

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Winningsbedrijven olie en gas	35	34	36	34	30	29	28	24	19	20
Raffinaderijen	188	179	170	164	180	167	188	173	186	183
Cokesfabrieken	17	16	13	12	13	12	13	15	11	12
Waterbedrijven en afvalbeheer	63	68	67	69	68	69	71	72	65	58
Voeding- en genotmiddelen	84	85	87	89	85	84	85	82	80	80
Chemie en farmaceutische industrie	303	318	314	305	299	314	312	280	270	252
Hoogovens	67	66	69	69	69	58	64	57	43	59
Nijverheid overig	155	161	163	163	156	149	153	138	124	152

Tabel A.16: bij Figuur 3.13 – Finaal verbruik en referentieverbruik industrie

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal verbruik industrie	543	570	572	567	554	553	554	507	480	467
Referentieverbruik industrie	543	567	598	588	573	589	590	531	520	528

Tabel A.17: bij Figuur 3.14 – Indices raffinaderijen

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Primair energieverbruik [PJ]	188	179	170	164	180	167	188	173	186	183
Productie olieproducten [PJ]	2523	2559	2543	2599	2639	2360	2509	2485	2602	2381
Index primair energieverbruik raffinaderijen	100	95	91	87	96	89	100	92	99	97
Index energie-inhoud geproduceerde olieproducten	100	101	101	103	105	94	99	99	103	94
Index primair energieverbruik gedeeld door productie	100	94	90	85	91	95	100	93	96	103

Tabel A.18: bij Figuur 3.15 – Indices chemische industrie

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal verbruik [PJ]	290	309	306	300	295	303	301	272	262	245
Niet-energetisch verbruik [PJ]	476	504	537	505	470	512	502	414	432	439
index finaal energieverbruik Chemie	100	107	106	103	102	104	104	94	90	85
index niet-energetisch verbruik van energiedrager Chemie	100	106	113	106	99	108	105	87	91	92
index finaal energieverbruik gedeeld door niet-energetisch verbruik	100	101	94	98	103	97	99	108	100	92

Tabel A.19: bij Figuur 3.16 – Finaal en primair energieverbruik staalindustrie

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal energieverbruik	33	35	36	33	32	30	32	32	28	34
Primair energieverbruik	100	100	105	103	101	89	97	89	72	93

Tabel A.20: bij Figuur 3.17 – Indices energieverbruik en productie staalindustrie

2015 = 100	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal energieverbruik staalindustrie	33	35	36	33	32	30	32	32	28	34
Primair energieverbruik staalindustrie	100	100	105	103	101	89	97	89	72	93
Productie staal [kton]	6995	6917	6781	6813	6657	6054	6620	6143	4676	6365
index finaal energieverbruik staalindustrie	100	104	107	101	97	92	97	95	85	102
index primair energieverbruik staalindustrie	100	100	105	103	101	89	96	89	72	93
index staalproductie	100	99	97	97	95	87	95	88	67	91
index finaal energieverbruik gedeeld door productie	100	105	111	103	102	106	102	108	127	112
index primair energieverbruik gedeeld door productie	100	101	108	105	106	103	102	101	107	102

Tabellen bij de figuren uit 3.4 – Gebouwde Omgeving

Tabel A.21: bij Figuren S.5 en 3.18 - Finaal energieverbruik gebouwde omgeving verdeeld naar energiedragers

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal energiedragers	656	668	661	656	635	610	661	564	530	525
Totaal gecorrigeerd voor temperatuur	680	662	675	661	661	647	653	602	554	561
Aardgas	412	424	415	409	390	366	411	317	286	275
Aardgas gecorrigeerd voor temperatuur	436	418	429	414	416	403	403	355	310	310
Warmte	17	18	19	20	21	21	22	20	18	19
Elektriciteit	202	200	201	202	199	198	203	203	200	207
Overige energiedragers	25	25	25	26	25	25	25	24	25	25

Tabel A.22: bij Figuur 3.19 - Finaal energieverbruik in de klimaatakkoordsector huishoudens per drager

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal energiedragers Huishoudens	396	408	397	395	385	374	413	331	305	303
Totaal gecorrigeerd voor temperatuur	413	403	407	399	403	401	407	358	322	328
Aardgas	285	297	288	286	277	265	300	224	201	196
Aardgas gecorrigeerd voor temperatuur	302	293	298	290	295	292	294	251	218	222
Warmte	12	12	12	13	12	12	13	10	10	10
Elektriciteit	80	79	79	78	78	79	81	78	76	78
Overige energiedragers	19	19	19	19	19	18	19	19	18	19

Tabel A.23: bij Figuur 3.20 - Indices finaal energieverbruik in de klimaatakkoordsector huishoudens (gecorrigeerd voor temperatuur), aantal woningen en finaal energieverbruik per woning

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal verbruik gecorrigeerd voor temperatuur [PJ]	413	403	407	399	403	401	407	358	322	328
Aantal woningen [x miljoen]	7,2	7,3	7,3	7,4	7,5	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9
index totaal verbruik tempcorr Huishoudens	100	98	99	97	98	97	99	87	78	80
index aantal woningen	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109
index finaal verbruik tempcorr gedeeld door aantal woningen	100	97	97	94	94	93	93	81	72	73

Tabel A.24: bij Figuur 3.21 - Finaal verbruik en referentieverbruik huishoudens

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal verbruik huishoudens (tempcorr)	413	403	407	399	403	401	407	358	322	328
Referentieverbruik huishoudens	413	416	419	422	426	430	434	439	443	447

Tabel A.25: bij Figuur 3.22 – Finaal energieverbruik per drager in de klimaatakkoordsector diensten

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal energiedragers	260	260	263	260	250	236	248	233	225	223
Totaal gecorrigeerd voor temperatuur	267	258	268	262	258	246	246	244	232	233
Aardgas	127	127	126	122	113	101	111	93	86	78
Aardgas gecorrigeerd voor temperatuur	134	125	131	124	121	112	109	104	93	89
Warmte	5	6	7	7	9	9	8	10	8	8
Elektriciteit	122	121	123	124	122	119	122	125	124	129
Overige energiedragers	6	6	7	7	7	7	7	5	7	7

Tabel A.26: bij Figuur 3.23 – Indices gasverbruik en vloeroppervlak in de klimaatakkoordsector diensten

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik aardgas gecorrigeerd voor temperatuur [PJ]	134	125	131	124	121	112	109	104	93	89
Vloeroppervlak [miljoen m ²]	416	419	422	424	419	418	420	421	424	429
index gasverbruik gecorrigeerd voor temperatuur Diensten	100	93	97	92	90	83	81	78	69	66
index vloeroppervlak	100	101	101	102	101	100	101	101	102	103
index gasverbruik tempcorr gedeeld door vloeroppervlak	100	93	96	90	89	83	80	77	68	64

Tabel A.27: bij Figuur 3.24 – Indices elektriciteitsverbruik en aantal werknemers in de klimaatakkoordsector diensten

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Elektriciteitsverbruik [PJ]	122	121	123	124	122	119	122	125	124	129
Aantal medewerkers (duizenden)	6.648	6.771	6.982	7.163	7.278	7.116	7.394	7.618	7.683	7.730
index elektriciteitsverbruik	100	100	101	102	100	98	100	103	102	106
index aantal medewerkers	100	102	105	108	109	107	111	115	116	116
index elektriciteitsverbruik gedeeld door aantal medewerkers	100	98	96	95	91	91	90	89	88	91

Tabel A.28: bij Figuur 3.25 - Finaal verbruik en referentieverbruik diensten

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal verbruik diensten (tempcorr)	267	258	268	262	258	246	246	244	232	233
Referentieverbruik diensten	267	271	275	280	280	276	282	287	289	292

Tabel A.29: bij Figuur 3.26 - Indices verbruik per aantal banen en per eenheid vloeroppervlak openbaar bestuur

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
index energieverbruik gecorrigeerd voor temperatuur openbaar bestuur	100	90	95	82	78	71	69	71	69	67
index aantal banen openbaar bestuur	100	100	101	103	105	109	112	116	121	127
index energieverbruik gedeeld door aantal banen openbaar bestuur	100	91	94	80	74	65	62	62	57	53
index vloeroppervlak openbaar bestuur	100	103	109	110	107	107	108	108	109	111
index energieverbruik gedeeld door vloeroppervlak openbaar bestuur	100	88	87	74	73	66	64	66	64	61

Tabellen bij de figuren uit 3.5 – Mobiliteit

Tabel A.30: bij Figuur 3.27 – Finaal energieverbruik per energiedrager in de klimaatakkoordsector mobiliteit

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal Mobiliteit	633	635	651	666	660	523	535	564	592	600
Totaal excl kerosine	473	472	483	496	494	430	433	431	449	449
Diesel	281	278	281	282	271	242	235	229	228	208
Benzine	159	164	169	172	175	146	150	154	172	174
Overig fossiel	13	12	12	11	11	10	10	10	10	10
Biobrandstoffen	14	11	14	23	29	25	28	26	25	41
Elektriciteit	7	7	7	8	9	8	10	12	14	16
Vliegtuigkerosine	159	163	168	170	166	93	102	134	142	151

Tabel A.31: bij Figuur 3.28 – Finaal energieverbruik wegverkeer

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal motorvoertuigen	390	390	405	415	415	353	359	356	374	371
Personenauto's (incl. alle elektriciteit wegverkeer)	235	239	241	244	241	200	210	219	225	227
Lichte bedrijfsvoertuigen	47	48	50	52	53	51	54	54	54	54
Zware bedrijfsvoertuigen	84	89	90	91	92	91	93	96	94	95
Overig wegverkeer	8	7	8	7	7	4	3	3	4	7
Verkocht min verbruikt	16	6	16	21	23	5	-1	-16	-4	-11

Tabel A.32: bij Figuur 3.29 – Indices energieverbruik en kilometers personenauto's

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik personenauto's (incl. alle elektriciteit wegverkeer) [PJ]	235	239	241	244	241	200	210	219	225	227
Autokilometers [mld]	105	108	109	109	109	92	97	103	107	110
index energieverbruik personenauto's (incl. alle elek wegverkeer)	100	102	103	104	103	85	89	93	96	97
index autokilometers	100	102	104	104	104	87	92	98	102	105
index energieverbruik per km personenauto's	100	100	99	100	99	98	97	96	94	92

Tabel A.33: bij Figuur 3.30 – Indices energieverbruik en tonkilometers vrachtwagens

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik vrachtwagens [PJ]	84	89	90	91	92	91	93	96	94	95
Tonkilometers vrachtwagens [mld]; bron Odyssee-Mure	52	55	54	55	57	57	58	57	54	54
index energieverbruik vrachtwagens	100	106	107	108	109	109	111	114	112	113
index vrachtwagen tonkilometers	100	106	105	107	110	110	113	110	104	104
index energieverbruik vrachtwagens per tonkm	100	100	102	101	99	99	98	103	108	108

Tabel A.34: bij Figuur 3.31 – Indices energieverbruik en kilometers lichte bedrijfsvoertuigen

[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik lichte bedrijfsvoertuigen [PJ]	47	48	50	52	53	51	54	54	54	54
Kilometers lichte bedrijfsvoertuigen [mld]	16,5	17,1	17,7	18,0	18,4	17,9	18,6	18,9	18,9	19,2
index energieverbruik lichte bedrijfsvoertuigen (excl. elektriciteit)	100	104	107	110	113	110	115	117	116	116
index kilometers lichte bedrijfsvoertuigen	100	104	107	109	111	108	113	114	114	116
index energieverbruik per km lichte bedrijfsvoertuigen	100	100	100	102	102	102	102	102	101	100

Tabel A.35: bij Figuur 3.32 - Finaal verbruik en referentieverbruik mobiliteit exclusief luchtvaart

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik mobiliteit excl luchtvaart	473	472	483	496	494	430	433	431	449	449
Referentieverbruik mobiliteit excl luchtvaart	473	473	483	494	497	435	440	436	455	461

Tabel A.36: bij Figuur 3.33 – Indices energieverbruik, aan vluchten en aantal passagiers internationale luchtvaart

	[2015 = 100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik kerosine [PJ]		159	163	168	170	166	93	102	134	142	151
Aantal vluchten [x 1000]		505	535	556	565	566	258	303	463	506	537
Aantal passagiers [mln]		65	70	76	80	81	24	29	61	71	76
index verbruik kerosine luchtvaart		100	103	106	107	105	58	64	84	89	95
index vluchten		100	106	110	112	112	51	60	92	100	106
index aantal passagiers		100	109	118	123	126	36	45	95	110	118
index verbruik gedeeld door aantal vluchten		100	97	96	96	93	114	107	92	89	89
index verbruik gedeeld door aantal passagiers		100	94	90	87	83	160	143	89	81	80

Tabel A.37: bij Figuur 3.34 - Finaal verbruik en referentieverbruik mobiliteit inclusief luchtvaart

	[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verbruik mobiliteit incl luchtvaart		633	635	651	666	660	523	535	564	592	600
Referentieverbruik mobiliteit incl luchtvaart		633	646	671	690	697	493	512	587	631	649

Tabellen bij de figuren uit 3.6 – Landbouw

Tabel A.38: bij Figuur 3.35 (links) – Finaal energieverbruik klimaatakkoordsector landbouw

	[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal landbouw		135	137	138	148	149	144	144	105	104	112
Aardgas		90	92	90	94	90	86	86	60	63	66
Elektriciteit		32	32	34	39	42	38	37	25	26	32
Warmte		3,5	3,7	3,7	3,5	3,5	3,3	3,6	2,5	2,3	2,3
Overige energiedragers		9	9	10	12	14	16	18	18	13	12

Tabel A.39: bij Figuur 3.35 (rechts) – Primair energieverbruik klimaatakkoordsector landbouw

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal landbouw	140	142	144	153	155	149	150	109	110	117
Aardgas	127	126	128	132	130	124	127	87	94	99
Elektriciteit	-5	-2	-3	0	-1	-5	-10	-12	-15	-12
Warmte	3,5	3,7	3,7	3,5	3,5	3,3	3,5	2,3	2,0	2,0
Overige energiedragers	14	15	16	18	23	28	29	32	29	28

Tabel A.40: bij Figuur 3.36 – Indices voor finaal energieverbruik in de klimaatakkoordsector landbouw, fysieke productie in de glastuinbouw en finaal energieverbruik in de landbouw per eenheid fysieke productie in de glastuinbouw als efficiëntie-index voor de landbouw

[2015=100]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal verbruik [PJ]	135	137	138	148	149	144	144	105	104	112
Fysieke productie glastuinbouw [1990=100]	147	148	153	151	141	136	138	129	127	125
index finaal energieverbruik tempcorr landbouw	100	97	101	107	111	109	102	80	78	86
index fysieke productie	100	101	104	103	96	93	94	88	86	85
index finaal energieverbruik gedeeld door fysieke productie	100	97	97	104	116	118	109	92	91	101

Tabel A.41: bij Figuur 3.37 - Finaal verbruik en referentieverbruik landbouw

[PJ]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Finaal verbruik landbouw (tempcorr)	140	136	141	149	155	152	142	112	110	120
Referentieverbruik landbouw	140	141	145	143	134	129	131	123	121	119

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl

TNO innovation
for life

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
13 april 2026
Kenmerk
KGG_DGKE_EM / 105291991

nota
TER BESLISSING

Kamerbrief voortgang energiebesparing

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

Aanleiding

Beide Kamers worden door u geïnformeerd over de energiebesparingsplicht. Daarnaast worden een aantal toezeggingen en motie afgehandeld. Het streven is de Kamerbrief vóór het commissiedebat Hernieuwbare energie van 15 april a.s. te verzenden naar de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

U kunt akkoord gaan met de inhoud van de Kamerbrief en deze ondertekenen.

Kernpunten

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de volgende onderwerpen:

- Conform uw besluit wordt gelet op de huidige situatie in het Midden-Oosten het pakket aan maatregelen om de energiebesparingsplicht te actualiseren gewogen, in het bijzonder op effecten op energiebesparingspotentieel;
- De uitkomsten van het IPLO onderzoek naar het aantal bedrijven en instellingen dat voldoet aan de energiebesparingsplicht en de financiële bijdrage van decentrale overheden voor energietoezicht bij omgevingsdiensten. Dit betreft een toezegging aan lid Rooderkerk en lid Kröger;
- Concrete voorstellen voor de verbetering van de handhaving, inclusief benodigde middelen. Voor inzicht in de benodigde middelen wordt eerst gewerkt aan een norm voor toezicht en handhaving. Hiermee wordt een motie van lid Van Oosterhout afgedaan.
- De aankondiging van de verlenging van de specifieke uitkering voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan omgevingsdiensten tot en met 2028 en het onderzoek naar het opstellen van een norm voor toezicht en handhaving

- De financiële balans tussen investeringen in energiebesparing en andere klimaatmaatregelen. Dit betreft een toezegging aan het Eerste Kamerlid Visseren-Hamakers;
- Tevens wordt de jaarlijkse energiebesparingsmonitor van TNO meegestuurd, waarin naar de ontwikkeling van het energiegebruik in verschillende sectoren is gekeken.

Toelichting

Norm voor toezicht en handhaving

- Vanwege het aflopen van de huidige rijksbijdrage via een specifiek uitkering voor toezicht en handhaving eind 2026 en het onderzoek van IPLO waaruit blijkt dat op dit moment niet alle gemeenten en provincies bijdragen aan hun wettelijke taak om toezicht te houden (via de omgevingsdiensten) is met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal-overleg (IPO), OmgevingsdienstNL en het ministerie van BZK gesproken over hoe:
 1. kan worden geborgd dat invulling wordt gegeven aan de wettelijke taak, en
 2. kan worden geborgd dat de middelen die vanuit het rijk zijn gereserveerd voor toezicht en handhaving en waarvan de wens is om deze via het gemeente en provinciefonds uit te keren, ook worden besteed aan toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht.
- In het overleg is door alle partijen geconcludeerd dat het daarvoor noodzakelijk is om een norm voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht op te stellen. Door een norm op te stellen en (juridisch) te borgen wordt het voor de decentrale overheden duidelijk welke mate van toezicht benodigd is.
- Op dit moment wordt onderzocht hoe een dergelijke norm vorm kan worden gegeven en hoe deze norm ook (juridisch) kan worden geborgd.