

PS-stik

Datum	Nûmer	Presidium
17 septimber 2025	02402197	
Ynformaasje		
[REDACTED], ([REDACTED]) [REDACTED]@fryslan.frl, Griffie		

Underwerp

Rapport van de Noordelijke Rekenkamer: 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht'.

Taheakken

- NRK-rapport 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht'.

Utstel

Provinsjale Steaten beslute:

I. De volgende aanbevelingen uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht' over te nemen:

Aanbeveling 1:

GS, B&W en FUMO, geef energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven.

Aanbeveling 2:

FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

Aanbeveling 3:

GS en B&W, zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

II. Gedeputeerde Staten opdracht te geven de aanbevelingen onder besluit I uit te voeren en te monitoren.

Oanlieding en gearfetting

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) doet onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van provinciaal beleid dat wordt gevoerd door de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Dit Statenstuk is opgesteld naar aanleiding van de publicatie van het rapport 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht' op 30 juni 2025.

Dit onderzoek is aanvullend op het landelijke DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) over de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Paragraaf 1.3 van het rapport gaat dieper in op dit DoeMee-onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer trok in het aanvullende onderzoek op met enkele gemeentelijke rekenkamers. In Fryslân betrof dit de rekenkamers van de gemeenten De Fryske Marren en Leeuwarden. De conclusies en aanbevelingen zijn toegespitst op de provincie Fryslân en de twee onderzochte gemeenten.

Sinds 1993 geldt in Nederland een energiebesparingsplicht. Deze verplichting houdt in dat bedrijven en instellingen maatregelen moeten treffen die het energieverbruik verduurzamen en deze maatregelen moeten zich in vijf jaar terugverdienen. Na 25 jaar bleek in 2017 nog steeds dat deze verplichting onvoldoende werd nageleefd. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en handhaven van de energiebesparingsplicht. Provincies en gemeentes gaven aan dat handhaving moeizaam verliep, mede doordat er geen overzicht was van welke bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen hadden genomen.

In 2019 is daarom de informatieplicht ingevoerd. Deze verplicht bedrijven en instellingen om 1 keer per vier jaar te rapporteren over de genomen verduurzamingsmaatregelen. Hierdoor krijgen gemeenten en provincies beter inzicht in de naleving van de energiebesparingsplicht.

Energietoezicht werd een basistaak van de omgevingsdiensten per 1 juli 2023, met de actualisatie van het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Daarmee kwamen de uitvoering van het toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht bij alle typen inrichtingen bij de omgevingsdienst terecht. Omgevingsdiensten hebben daarnaast de taak om de door bedrijven en instellingen ingediende rapportages in het kader van de informatieplicht te beoordelen namens het bevoegd gezag waaronder dat bedrijf of die instelling valt.

In Fryslân wordt het energietoezicht bij reguliere bedrijven en instellingen uitgevoerd door de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). De Omgevingsdienst Groningen (ODG) voert energietoezicht uit bij majeure risicobedrijven.

In 2022 waren er in Fryslân naar schatting circa 4200 bedrijven en organisaties die onder de energiebesparingsplicht vielen.

De hoofdconclusie van dit onderzoek is de volgende:

Provincie en gemeenten gaven tot 2022 weinig prioriteit aan energietoezicht. Hoewel de FUMO jaarlijks een bijdrage ontvangt voor alle VTH-taken, is niet na te gaan welk deel daarvan besteed wordt aan het energietoezicht, omdat gemeenten en provincies het budget voor energietoezicht niet oormerken. Sinds 2022 willen opdrachtgevers en FUMO energietoezicht wel meer nadruk geven, maar in de praktijk komt dit nog niet goed uit de verf. Energietoezicht leunt in de praktijk op tijdelijke middelen van het Rijk. Hierdoor is op momenten wel sprake van energietoezicht, maar structureel energietoezicht blijft uit, ook na dertig jaar energiebesparingsplicht.

Foech/rol Steaten

Provinciale Staten zijn bevoegd de aanbevelingen over te nemen. De conclusies en aanbevelingen blijven voor rekening van de onderzoekers van de Noordelijke Rekenkamer. Dat betekent dat een aanbeveling die in het conceptbesluit is opgenomen in principe niet inhoudelijk kan worden aangepast. Provinciale Staten kunnen het college wel oproepen op een bepaalde manier invulling te geven aan een aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer of een eigen aanbeveling formuleren op basis van het uitgevoerde onderzoek. Die wens kan evt. via een motie in stemming worden gebracht.

Doel / beëage effekt

Met het overnemen van het advies borgen PS de implementatie van de aanbevelingen van de NRK.

Ynhâldlik

Aanpak & vraagstelling

Het NRK onderzoek heeft drie doelstellingen: ten eerste nagaan hoe de provincies en gemeenten hun toezichthoudende en handhavende activiteiten (al dan niet in mandaat aan de omgevingsdiensten) vormgeven; ten tweede in kaart brengen hoe effectief hun toezichts- en handhavingsactiviteiten zijn en ten derde inzicht krijgen in de daadwerkelijke toepassing van energiebesparende maatregelen.

Methode

Voor het onderzoek heeft de NRK gebruikgemaakt van de volgende methoden: de resultaten van het DoeMee-onderzoek 2024 zijn geraadpleegd; daarnaast zijn documenten geanalyseerd, waaronder jaarplanningen en verslagen van diverse omgevingsdiensten, provincies en gemeenten. Ook heeft de NRK primair onderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de energiebesparende maatregelen die bedrijven nemen en de knelpunten die zij daarbij ervaren. Onderzoeksbureau Dimensus heeft in opdracht van de NRK op 20 februari 2025 een enquête uitgezet onder 2127 Friese bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. De enquête liep tot aan eind maart 2025. In totaal hebben 435 bedrijven de vragenlijst ingevuld. De NRK vermeldt dat dit aantal respondenten een indicatief beeld geeft, maar dat het niet representatief genoeg is om een volledig beeld te schetsen.

De NRK heeft voor het rapport de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Hoofdvraag:

“Hoe effectief is het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en in hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen toe?”

Deelvragen:

1. Hoe geven de omgevingsdiensten het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht vorm bij de energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen die zij in beeld hebben?
2. In hoeverre houden gemeenten en provincies zelf toezicht op naleving van de energiebesparingsplicht? Hoe zijn de handhavingspraktijken tussen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten op elkaar afgestemd, ook in relatie tot het mandaat van toezicht op en handhaving van energiebesparing aan omgevingsdiensten?
3. In hoeverre passen energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk energiebesparende maatregelen toe en in hoeverre ervaren zij daarbij drempels?
4. Wat leveren de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het kader van de energiebesparingsplicht op en in hoeverre monitoren omgevingsdiensten of het energieverbruik van energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen daadwerkelijk afneemt?

Aansluiting op beleid

In het verslag verwijst de NRK o.a. naar het Energieprogramma 2022-2025 die in 2022 is vastgesteld door Provinciale Staten en het VTH-beleid 2019-2024.

- Het energiebeleid van de provincie Fryslân bestaat uit verschillende visies, agenda's en programma's.
- De provincie ambieert, in lijn met het VTH-beleid Fryslân, een algehele energiebesparing van 25% in 2030 ten opzichte van 2010. Een eerdere doelstelling van 20% energiebesparing in 2020 heeft de provincie niet gehaald.
- De provincie hecht waarde aan energiebesparing bij bedrijven en instellingen, maar brengt deze niet in verband met de energiebesparingsplicht.
- In haar VTH-jaarverslagen komt de provincie incidenteel terug op de energiebesparingsplicht.

Conclusies NRK

Hoofdconclusie:

Provincie en gemeenten gaven tot 2022 weinig prioriteit aan energietoezicht. Hoewel de FUMO jaarlijks een bijdrage ontvangt voor alle VTH-taken, is niet na te gaan welk deel daarvan besteed wordt aan het energietoezicht, omdat gemeenten en provincies het budget voor energietoezicht niet oormerken. Sinds 2022 willen opdrachtgevers en FUMO energietoezicht wel meer nadruk geven, maar in de praktijk komt dit nog niet goed uit de verf. Energietoezicht leunt in de praktijk op tijdelijke middelen van het Rijk. Hierdoor is op momenten wel sprake van energietoezicht, maar structureel energietoezicht blijft uit, ook na dertig jaar energiebesparingsplicht.

De FUMO controleert tijdens energiecontroles of bedrijven en instellingen voldoen aan de energiebesparingsplicht en rapporteert hierover aan de bevoegde gezagen. De ODG (Omgevingsdienst Groningen) doet dit voor majeure risicobedrijven. De FUMO heeft niet goed in beeld welke bedrijven en instellingen in de provincie energiebesparingsplichtig zijn. De FUMO hanteert voor het energietoezicht een bezoekfrequentie van eens per zestien jaar. De bezoekfrequentie voor overige VTH-taken is eens per zes jaar. De FUMO maakt een prioritering van de te controleren bedrijven, onder meer op basis van informatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De FUMO houdt het aantal controles en repressieve handelingen bij. Over de opvolging van handhavingsactiviteiten is volgens de FUMO informatie beschikbaar, maar vanwege bezwaren van meerdere gemeenten deelde de FUMO die gegevens niet. De ODG heeft geen structureel zicht op de daadwerkelijke effecten van het energietoezicht, bijvoorbeeld in termen van bespaarde energie (in kWh en/of kubieke meter gas) of vermeden CO₂-uitstoot.

Nagenoeg alle bedrijven en instellingen die de enquête invulden, voerden de afgelopen zeven jaar minimaal één energiebesparende maatregel door. Ruim de helft van die bedrijven en instellingen kon zonder belemmeringen energiebesparende maatregelen treffen. Ruim een derde van de respondenten ervoer onder meer de afhankelijkheid van derden (leveranciers/installateurs) en een gebrek aan eigen financiële middelen als drempel voor het treffen van energiebesparende maatregelen. Een andere veelgenoemde drempel is netcongestie.

Voor elke deelvraag heeft de NRK deelconclusies geformuleerd. Deze staan op bladzijde 8 tot en met 10 van het NRK rapport uitgewerkt.

Aanbevelingen NRK met Bestuurlijke reactie GS:

Aanbeveling 1:

GS, B&W en FUMO, geef energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven.

Met deze aanbeveling richt de rekenkamer zich op zowel het ambitieniveau als de benodigde middelen. De NRK stelt dat het stellen van hogere prioriteit leidt tot gekwantificeerde doelstellingen en een toename van financiële middelen. Daarnaast is het structurele karakter van belang. Het energietoezicht kreeg recent een stimulans dankzij Rijksmiddelen, maar die is tijdelijk. Een effectieve handhaving van de energiebesparingsplicht vraagt om financiering voor de lange termijn. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat die aanvullende lange termijn financiering alleen door de decentrale overheden moet worden bekostigd. Zij mogen hiervoor een beroep doen op het Rijk; de FUMO voert immers rijksbeleid uit.

GS onderschrijft aanbeveling 1. en neemt deze over in de constellatie van de reguliere controles (toezicht houden op bedrijven). GS is van mening dat energietoezicht deel uit maakt van het totale pakket van toezicht bij bedrijven dat bij de FUMO is belegd. Zij maken daarbij geen onderscheid in financiën en uren voor de afzonderlijke thema's waar toezicht op wordt gehouden. In de recent vastgestelde regionale Uitvoerings- en Handavingsstrategie Fryslân 2025-2028 (UHS Fryslân - basistaken), die samen met gemeenten en de FUMO in Fryslân is opgesteld, is een risicogerichte prioritering gemaakt. Toezicht op de energiebesparingsplicht is opgenomen in de UHS Fryslân en het Seveso Noord Omgevingsdienst Groningen Werkprogramma. GS verwijst hierbij ook naar de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer voor het efficiënter inrichten van het toezicht door te focussen op de grote energie gebruikers. GS zullen in overleg met de gemeenten en de FUMO onderzoeken of deze prioritering binnen de UHS Fryslân toepasbaar is. In het VTH Uitvoeringsprogramma 2025 zijn uren voor de provincie opgenomen voor projecten op het gebied van toezicht op de energiebesparingsplicht geïntegreerd in het reguliere toezicht. Dit zal gedurende het jaar gemonitord worden.

Aanbeveling 2:

FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

Dat zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden op de manier waarop de OD Drenthe dat doet.

GS onderschrijft aanbeveling 2. aan de FUMO. Specifiek voor energietoezicht is recent een aantal doelstellingen met indicatoren opgenomen in de UHS Fryslân, zoals het percentage bedrijven dat voldoet aan de informatieplicht energiebesparing en het percentage bedrijven dat de besparende maatregelen heeft toegepast. In het jaarverslag uitvoeringsprogramma 2026 basistaken wordt daarop gerapporteerd.

Aanbeveling 3:

GS en B&W, zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

Om inzicht te krijgen in de effecten van het energietoezicht moet de vraag beantwoord worden in hoeverre de gerealiseerde energiebesparing bij gecontroleerde bedrijven en instellingen toegerekend kan worden aan het uitgevoerde energietoezicht van de omgevingsdienst (of dient dat op zijn minst aannemelijk te worden gemaakt). Die vraag zou de opdrachtgevers moeten interesseren, omdat daarmee bepaald kan worden of de beschikbaar gestelde middelen voor het energietoezicht op de meest doelmatige wijze worden besteed. De enquêteresultaten laten zien dat bedrijven en instellingen vaak ook uit andere overwegingen energiebesparende maatregelen doorvoeren en dat is ook heel legitiem. Vanwege een beperkte respons kunnen we niet concluderen dat dit geldt voor de hele populatie aan energiebesparingsplichtige bedrijven en instellingen in de provincie. Het is wel cruciaal om daar achter te komen en ook of dat voor alle energiebesparingsplichtige bedrijven in dezelfde mate geldt of dat bepaalde categorieën bedrijven (bijvoorbeeld specifieke sectoren, specifieke grootte, specifieke locaties) bestaan voor wie dat sterker geldt dan voor andere. Gedegen effectonderzoek kan daar informatie over verschaffen en dat kan voor de omgevingsdienst informatie opleveren waarmee hij zijn toezichtsactiviteiten nog beter kan prioriteren. Voor de gemeenten en provincie kan dat inzicht opleveren in de ervaren drempels bij bedrijven in de eigen gemeente. Daarmee kunnen zij gericht beleid ontwikkelen om die drempels (deels) weg te nemen.

GS onderschrijft aanbeveling 3. en neemt deze over. GS onderschrijft de noodzaak om inzicht te krijgen in de effecten van het energietoezicht, zoals zij ook bij de reactie aanbeveling 1. noemen. GS wil inzicht krijgen in de mate van energiebesparing, welke duurzame energiebronnen bedrijven beogen om te verduurzamen en de factoren die bedrijven remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht. Het inzicht is waardevol bij het monitoren van beleidsdoelen, zoals ook bij aanbeveling 2. wordt genoemd. De provincie heeft als doel om in 2050 energieneutraal te zijn: de energie die wij verbruiken wekken wij dan zelf op. Om dit doel te halen zetten de Friese overheden in op maximale besparing. Besparing door bedrijven speelt hierin een belangrijke rol.

GS schrijft dat de mogelijkheid om te besparen (in sommige gevallen) wordt beperkt door congestie op het elektriciteitsnetwerk. Het zijn primair de netbeheerders die aan de lat staan om deze problematiek op te lossen. In het samenwerkingsverband van de Friese Energietafel werken de Friese overheden, waaronder de provincie, nauw samen met de netbeheerders om oplossingen te vinden voor de congestieproblematiek en het verder ontwikkelen van het energiesysteem. Het inzicht in de door bedrijven beoogde duurzame energiebronnen, helpt hierbij. Het inzicht stelt de overheden in staat om aanvullende maatregelen te overwegen om, indien noodzakelijk, bedrijven te helpen/stimuleren bij hun besparingsplicht. GS rapporteert hierover in de Jaarstukken. GS vermeldt nog dat de overweging van bedrijven om wel of niet tot energiebesparing over te gaan vaak is ingegeven door andere factoren dan toezicht en dat het hier dus om een breder vraagstuk gaat dan een vraagstuk op alleen het gebied van toezicht en handhaving.

Ferfolchrol PS

De aanbevelingen die aan de provinciale organisatie zijn gericht worden door de provinciale dienst opgenomen in de lijst met opvolging aanbevelingen. Deze lijst wordt regelmatig besproken in de Auditcommissie. Aanbevelingen die volgens het college van gedeputeerde staten als afgedaan kunnen worden beschouwd, worden bij de Berap voorgelegd aan provinciale staten. Provinciale staten beslissen dan of ze van de lijst kunnen worden afgevoerd. Bij de Jaarstukken wordt een overzicht verstrekt met de stand van zaken in de afhandeling van de aanbevelingen die de Noordelijke Rekenkamer in haar rapporten heeft gedaan.

Ljouwert, 17 septimber 2025
It Presidium van Provinsjale Steaten fan Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A.G. Rosier, griffier

UTSTEL

Underwerp : Rapport van de Noordelijke Rekenkamer: 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht'

Provinsjale Steaten fan Fryslân

Nei it lêzen fan it útstel fan It Presidium van Provinsjale Steaten fan Fryslân fan 17 septimber 2025, nr. 02402197, oangeande it NRK-rapport 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht';

beslute : I. De volgende aanbevelingen uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer 'Af-en-toezicht: Een onderzoek naar de energiebesparingsplicht bij bedrijven onder gemeentelijk en provinciaal toezicht' over te nemen:

Aanbeveling 1:

GS, B&W en FUMO, geef energietoezicht een hogere en blijvende prioriteit, stem de mate van toezicht af op de doelstellingen voor de energiebesparingsplicht en maak afspraken over structurele bekostiging van energietoezicht bij zowel reguliere als majeure risicobedrijven.

Aanbeveling 2:

FUMO, maak inzichtelijk hoeveel energiebesparing en CO2-reductie energiecontroles daadwerkelijk opleveren bij gecontroleerde bedrijven en instellingen.

Aanbeveling 3:

GS en B&W, zorg voor inzicht in de effecten van het energietoezicht en in de factoren die bedrijven en instellingen remmen in de naleving van de energiebesparingsplicht.

II. Gedeputeerde Staten opdracht te geven de aanbevelingen onder besluit I uit te voeren en te monitoren.

Sa fêststeld troch Provinsjale Steaten fan Fryslân yn harren iepenbiere gearkomste fan 26 novimber 2025,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A.G. Rosier, griffier