



Answering
tomorrow's
challenges
today

DoeMee-onderzoek: Energiebesparingsplicht

Offerte voor NVRR

Rotterdam, 13 november 2023

DoeMee-onderzoek: Energiebesparingsplicht

Offerte voor NVRR

Rotterdam, 13 november 2023

Project: SCH/NZ 1005367voo

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Vraagstelling.....	4
1.3	Visie op de vraag.....	4
1.4	Scope en afbakening.....	6
1.5	Leeswijzer.....	7
2	Plan van aanpak.....	8
2.1	Onderzoeksmethoden.....	8
2.2	Stappenplan	9
3	Team en planning	14
3.1	Team	14
3.2	Referenties	16
3.3	Planning.....	16

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) stelt leden ieder jaar in de gelegenheid om deel te nemen aan een gezamenlijk onderzoek naar een maatschappelijk relevant onderwerp. Een zogenaamd DoeMee-onderzoek. In 2024 staat het DoeMee-onderzoek in het teken van het decentrale toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht.

De energiebesparingsplicht houdt in dat bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken verplicht zijn energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die binnen vijf jaar kunnen worden terugverdiend. De informatieplicht houdt in dat deze bedrijven en instellingen eens in de 4 jaar actief informatie moeten verstrekken aan RVO over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen.

Toezicht op en handhaving van deze plichten zijn sinds 1 juli 2023 als taak belegd bij de omgevingsdiensten. Een actieve houding van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies kan een flinke besparing bij grootverbruikers opleveren en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag die in het DoeMee-onderzoek beantwoord dient te worden, luidt:

“Welke inspanningen plegen gemeenten en provincies bij het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing en wat zijn daarvan de resultaten?”

1.3 Visie op de vraag

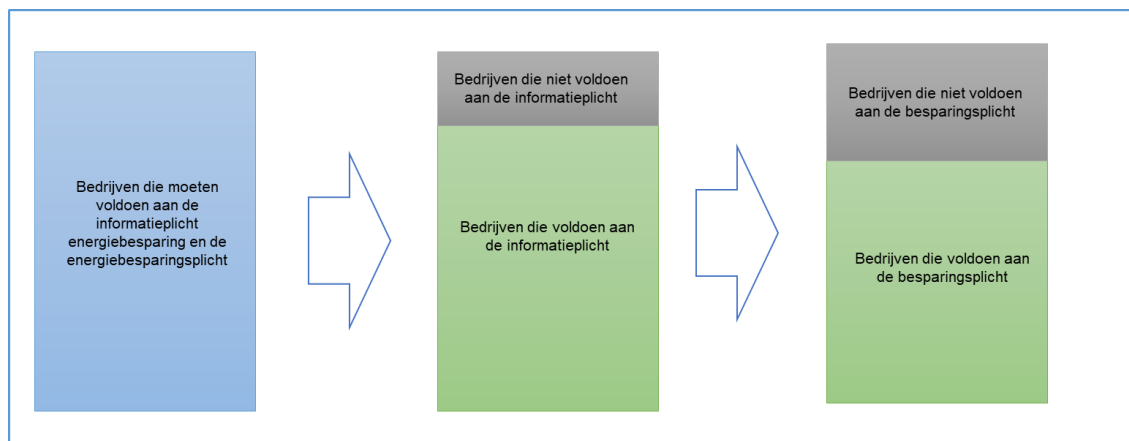
DoeMee-onderzoek biedt waardevolle inzichten voor energietransitie

Toezicht en handhaving op het energieverbruik van bedrijven en instellingen blijkt een effectieve maatregel voor het terugdringen van het energieverbruik. Energiebesparing heeft positieve effecten op de energiekosten en het klimaat en maakt Nederland minder afhankelijk van fossiele brandstoffen. Met dit DoeMee-onderzoek bieden we inzicht in de manier waarop gemeenten, provincies en omgevingsdiensten het toezicht en de handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht hebben georganiseerd. Zo wordt inzichtelijk welke toezichts- en handavingsmaatregelen helpen om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen. Voor gemeenten en provincies extra relevant omdat goed toezicht en handhaving kan bijdragen aan hun eigen duurzaamheidsdoelstellingen.

Informatieplicht en focus van omgevingsdiensten

Gemeenten, provincies en omgevingsdiensten kunnen de informatie die bedrijven hebben verstrekt over energiebesparende maatregelen opvragen bij RVO. Zo krijgen zij inzicht in de bedrijven die aan hun informatieplicht hebben voldaan. Zo weten omgevingsdiensten ook welke bedrijven en instellingen niet aan hun informatieplicht hebben voldaan en moeten worden gecontroleerd.

Figuur 1.1 Schematische weergave deulitkomsten onderzoek



Daarnaast moet inzichtelijk worden welke bedrijven niet voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook daar kan op gecontroleerd worden. U vraagt ook welk inzicht de overheden hebben en hoe zij hierop controleren. In het DoeMee-onderzoek verstrekken we inzicht in het controleproces van omgevingsdiensten. We onderzoeken hoeveel tijd omgevingsdiensten besteden aan het toezicht en op welke bedrijven en instellingen zij zich focussen. In het onderzoek worden de gegevens van omgevingsdiensten met elkaar vergeleken zodat zij op basis van deze informatie hun proces efficiënter kunnen inrichten.

Governance gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

Het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht is de gemeente. In sommige gevallen (met name bij zeer grote bedrijven/energiegebruikers) ligt het bevoegd gezag bij de provincie. Gemeenten en provincies hebben de uitoefening van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht in veel gevallen gemandateerd aan hun omgevingsdienst. Nadat bedrijven, instellingen en het bevoegd gezag hebben aangegeven het toezicht bij voorkeur door één partij te laten uitvoeren zijn deze taken structureel toegevoegd aan het basistakenpakket van omgevingsdiensten. Het zijn dus de omgevingsdiensten die het toezicht uitvoeren, in opdracht van gemeenten en provincies. Middelen voor de uitvoering van het toezicht worden, anders dan voorheen, als speciale uitkering aan omgevingsdiensten verstrekt.

Omgaan met verschillen in handhaving

Uit het onderzoek van TNO (2020) blijkt dat de verschillen tussen omgevingsdiensten groot zijn. Sommige omgevingsdiensten zijn afwachtend geweest met meldingen, andere omgevingsdiensten hebben geëxperimenteerd met handhaving. Bovendien hebben niet alle omgevingsdiensten een lange-termijn strategie voor toezicht op energiebesparing. Hetzelfde geldt voor gemeenten en provincies. TNO (2020) stelt dat niet alle gemeenten omgevingsdiensten mandaat hebben gegeven voor toezicht en handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht. Wij zien daarom de meerwaarde van een vergelijking tussen verschillende overheden aan de hand van factsheets en zullen een benchmark analyse uitvoeren, waarbij de individuele situatie van een type overheid wordt vergeleken met de benchmark. Overheden kunnen hierdoor leren van en over elkaar.

Tijd en focus van informatie- en energiebesparingsplicht

Uit het onderzoek van TNO (2020) blijkt dat omgevingsdiensten lang nodig hebben om alle bedrijven en instellingen die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht te benaderen en te controleren. Daarnaast focussen zij zich met name op bedrijven en instellingen die wel voldaan hebben aan de verplichtingen, omdat zij van deze bedrijven en instellingen in bezit zijn van de gegevens, in tegenstelling tot de bedrijven en instellingen die nog niet hebben gemeld. Daarom zijn zowel de focus als het tijdsbestek die omgevingsdiensten hebben rondom de informatie- en energiebesparingsplicht belangrijke elementen van het onderzoek. Wij zullen deelnemende rekenkamers vragen om informatie met ons te delen over het zicht dat zij hebben op instellingen en bedrijven die onder de informatie- en energiebesparingsplicht vallen, welke instellingen en bedrijven zich melden, welke dat niet doen en welke in beeld zijn bij omgevingsdiensten. Op deze manier kan inzicht verkregen worden in de hoeveelheid en type bedrijven en instellingen waarvoor de informatie- en energiebesparingsplicht wel geldt, maar waar geen zicht op is van omgevingsdiensten. Daarnaast zullen wij de manier waarop omgevingsdiensten bedrijven controleren en toezien op de plicht in kaart brengen.

1.4 Scope en afbakening

Samenhang onderzoek algemene rekenkamer

Parallel aan het DoeMee-onderzoek voert de Algemene Rekenkamer onderzoek uit naar het landelijke beleid op het gebied van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing. Beide onderzoeken worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en daar waar relevant wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit het andere onderzoek.

Gericht op de handhaving door overheden

Het DoeMee-onderzoek richt zich primair op welke inspanningen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verrichten op het toezien en handhaven van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing. Daarbij hoort ook dat we kijken naar hoe het toezicht is georganiseerd en naar de resultaten die deze inspanningen teweeg brengen. We kijken niet naar de energiebesparingsmaatregelen van overheden zelf en de effecten daarvan. We kijken ook niet naar het landelijke beleid op het gebied van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Hier gaat de Algemene Rekenkamer mee aan de slag. Waar relevant betrekken we deze gegevens voor de context van het DoeMee-onderzoek.

Periode van analyse

Sinds 1993 moeten bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken, voldoen aan de energiebesparingsplicht. Sinds 1 juli 2019 geldt ook de informatieplicht energiebesparing. Dit betekent dat bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparingsplicht eenmaal in de vier jaar bij de RVO moeten aangeven welke energiebesparingsmaatregelen ze hebben genomen. Gemeenten, provincies en/of omgevingsdiensten kunnen/moeten deze informatie ophalen bij de RVO. Omgevingsdiensten hebben zo'n vier tot zes jaar nodig om alle bedrijven en instellingen die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht te benaderen. Aannemelijk is dat in 2023 substantiële vooruitgang is geboekt. Daarom kiezen wij ervoor om de periode van 1 juli 2019 tot juli 2023 mee te nemen in onze analyse. We verwachten dat voor 2019 beperkte informatie beschikbaar is.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk 1, wordt in hoofdstuk 2 ons [plan van aanpak](#) gepresenteerd. In hoofdstuk 3 gaan we in op het in te zetten [team](#), de [planning](#) en het benodigde [budget](#).

2 Plan van aanpak

2.1 Onderzoeksmethoden

Onderzoek door middel van deskresearch en vragenlijsten

De deelnemende Rekenkamers kunnen meerdere gemeenten, provincies of waterschappen bedienen. Het is de taak van de Rekenkamers om de onder hun vallende decentrale overheden te informeren. Wij vragen een aantal documenten op bij de deelnemende partijen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om begrotingen, jaarverslagen en andere relevante (interne) documenten. Daarnaast voeren wij een enquête uit. De resultaten van de enquête en de deskresearch worden vervolgens verwerkt in factsheets, waarna de overheden allemaal in de gelegenheid worden gesteld een technische reactie te geven op de opgestelde factsheets. Onjuistheden in de weergave worden uiteraard aangepast. Overkoepelend wordt een onderzoeksrapport geschreven met de bevindingen op het onderwerp.

Inzet van onderzoeksmethoden per doelstelling

In de offerteaanvraag is een aantal doelstellingen opgesteld. Per doelstelling hebben wij in de onderstaande tabel aangegeven hoe wij de informatievoorziening voor het onderzoek voor ons zien. Deze methoden worden als onderdeel van het stappenplan verder uitgewerkt in de navolgende paragraaf.

Tabel 2.1 Onderzoeksmethoden voor het onderzoek

Doelstellingen	Bronnen
1. De manier waarop gemeenten en provincies de invulling van de energiebesparings- en informatieplicht hebben opgenomen in hun begroting	<ul style="list-style-type: none"> Begrotingen gemeenten en provincies Aanvullende documentatie gemeenten en provincies Enquête gemeenten en provincies
2. De manier waarop gemeenten en provincies sturen op toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht door de omgevingsdienst	<ul style="list-style-type: none"> Documentatie gemeenten en provincies Enquête gemeenten en provincies
3. De manier waarop gemeenten en provincies (en waterschappen) zelf – naast de opdracht aan de omgevingsdienst – uitvoering geven aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing	<ul style="list-style-type: none"> Enquête gemeenten en provincies Documentatie gemeenten en provincies
4. De mate waarin omgevingsdiensten zicht hebben op de bedrijven en instellingen die onder de verplichting vallen	<ul style="list-style-type: none"> Enquête omgevingsdiensten (wanneer noodzakelijk gemeenten en provincies) Documentatie omgevingsdiensten
5. De mate waarin omgevingsdiensten zicht hebben op bedrijven en instellingen die zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houden en de wijze waarop de omgevingsdiensten contact maken met deze bedrijven en instellingen	<ul style="list-style-type: none"> Enquête omgevingsdiensten en waterschappen (wanneer noodzakelijk gemeenten en provincies) Documentatie omgevingsdiensten

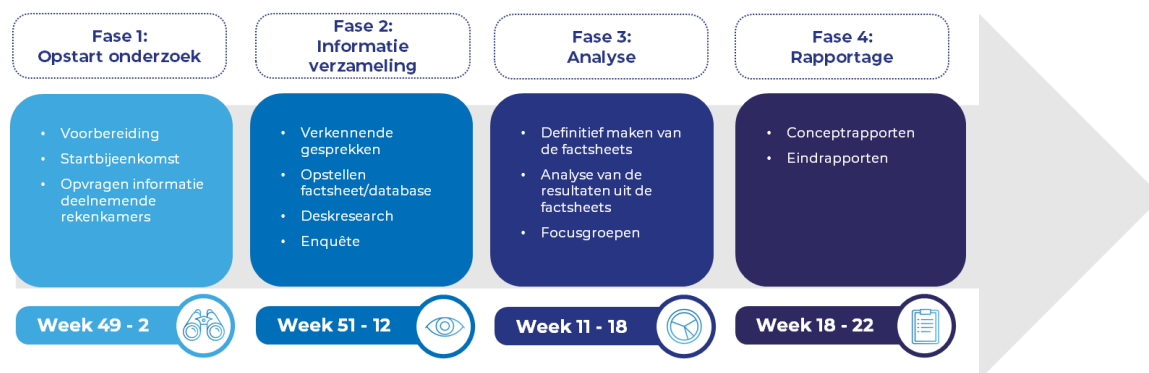
Doelstellingen	Bronnen
6. De manier waarop omgevingsdiensten toezien op de uitvoering van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen en de informatieplicht energiebesparing; inclusief het aantal jaren dat zij nodig hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren en de prioriteiten die zij stellen	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête omgevingsdiensten (wanneer noodzakelijk gemeenten en provincies) • Documentatie omgevingsdiensten
7. De resultaten van deze werkwijze in termen van aantal bezochte bedrijven, ingezette uren, aantal geconstateerde overtredingen, eventuele sancties, aantal en aard van de daadwerkelijk getroffen maatregelen en indien mogelijk de gerealiseerde energiebesparing	<ul style="list-style-type: none"> • Documentatie • Enquête omgevingsdiensten (wanneer noodzakelijk gemeenten en provincies)
8. De afspraken die gemeenten en provincies hebben gemaakt met de omgevingsdienst over monitorings- en verantwoordingsinformatie (denk aan doelstellingen (KPI's), informatie over de uitvoering, (tussentijdse) evaluaties, bereikte resultaten)	<ul style="list-style-type: none"> • Documentatie • Enquête gemeenten en provincies en omgevingsdiensten
9. De kwaliteit van de rapportages van de omgevingsdiensten aan de deelnemende gemeenten en provincies over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht en de daarmee bereikte resultaten	<ul style="list-style-type: none"> • Documentatie • Enquête gemeenten, provincies en omgevingsdiensten
10. De kwaliteit van de informatieverstrekking van de colleges aan hun gemeenteraden/Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht door de omgevingsdiensten en hen zelf en de daarmee bereikte resultaten	<ul style="list-style-type: none"> • Documentatie • Enquête gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

2.2 Stappenplan

2.2.1 Plan van aanpak op hoofdlijnen

Om het proces in goede banen te leiden hebben we een aanpak opgesteld dat bestaat uit meerdere stappen. Ons stappenplan is in onderstaande figuur op hoofdlijnen weergegeven:

Figuur 2.1 Plan van aanpak



2.2.2 Fase 1: Opstart onderzoek

Het doel van de opstartfase is om de onderzoeksopzet definitief te maken en de vervolgstappen, zoals het opstellen van de enquête, voor te bereiden in samenspraak met de NVRR en deelnemende rekenkamers.

Vorbereiding

Voorafgaand aan de startbijeenkomst zullen wij de onderzoeksopzet verder aanscherpen en wordt een publieksversie van de onderzoeksopzet gemaakt. Daarnaast gaan wij verder met het opstellen van de enquête.

Startbijeenkomst

We trappen het onderzoek af met een startbijeenkomst met de NVRR, waarbij Ecorys het plan van aanpak zal presenteren aan de deelnemende rekenkamers. Wij zullen stil staan bij de verwachtingen over het uit te voeren onderzoek en deelnemende rekenkamers krijgen de mogelijkheid vragen te stellen. Daarnaast staan wij stil bij de samenhang met het onderzoek dat gelijktijdig door de Algemene Rekenkamer wordt uitgevoerd en reserveren wij tijd voor het maken van procesafspraken, het uitwisselen van relevante contactgegevens en benodigde documentatie.

Opvragen informatie deelnemende rekenkamers

Na het plaatsvinden van de startbijeenkomst wordt een start gemaakt met het opvragen van relevante documentatie bij de deelnemende overheden. Het gaat hierbij om onder andere begrotingen, jaarverslagen van Omgevingsdiensten, data via RVO over de informatieplicht energiebesparing en andere beschikbare data. Ook vragen wij door middel van een format om contactgegevens aan ons aan te leveren. Dit format zullen wij gebruiken om gepersonaliseerde links naar de vragenlijsten te kunnen verspreiden. Het gaat hierbij onder andere om organisatie, naam/namen, functie en contactgegevens.

Resultaat fase 1

Als resultaat van fase 1 is de onderzoeksopzet definitief gemaakt en heeft de startbijeenkomst plaatsgevonden. Daarnaast is relevante informatie tussen de deelnemende rekenkamers en het onderzoeksbureau uitgewisseld en is de opzet van de enquête in eerste aanleg gereed.

2.2.3 Fase 2: Informatieverzameling

Verkennde gesprekken

Wij starten het onderzoek met een aantal verkennende gesprekken. Wij denken aan in totaal 8-10 gesprekken met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten om een overkoepelend beeld te krijgen van de zaken die rondom de energiebesparings- en informatieplicht spelen. Deze worden in overleg geselecteerd met de begeleidingscommissie en moeten qua invulling van taken een spreiding kennen.

Opstellen factsheet/database

In deze fase wordt de template voor de factsheet opgesteld. Hierin staat per deelnemende overheid de benodigde in te vullen informatie. Deze informatie komt deels vanuit de deskresearch en deels vanuit de enquête (zie ook de tabel hierboven). Onderwerpen die in de factsheet aan de orde komen zijn onder andere:

- naam van de organisatie;
- wijze waarop het toezicht georganiseerd is (bijv. omgevingsdienst of in eigen beheer);
- inzicht in de aantallen bedrijven die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en/of de informatieplicht energiebesparing;
- op welke wijze er in de begroting wordt omgegaan met de energiebesparingsplicht en/of de informatieplicht energiebesparing;
- hoeveel tijd er wordt besteed aan toezicht en handhaving;
- hoeveel overtredingen er geconstateerd worden en op welke basis.

De factsheet moet gezien worden als een databestand op basis waarvan later overkoepelende conclusies kunnen worden getrokken.

Deskresearch

We voeren een deskresearch uit op de ontvangen documentatie van de voorgaande fase. Daarnaast op de algemene (landelijk beschikbare) informatie over de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Wanneer noodzakelijk passen wij op basis hiervan de vragenlijst van de enquête nog aan. Ook biedt de landelijke informatie een eerste basis voor de overkoepelende rapportage.

Enquête

Het onderzoek bestaat uit enquêtes onder gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten. Deze methode wordt gehanteerd onafhankelijk van het uiteindelijke aantal deelnemers. Vanuit de voorgaande stap hebben wij de contactgegevens van de decentrale overheden van de geselecteerde Rekenkamers gekregen. De (digitale) vragenlijsten zullen vervolgens gestuurd worden naar de contactpersonen die aangegeven zijn door de Rekenkamers. Wij maken een gepersonaliseerde link naar de enquête. Hiermee kan tussentijds gestopt worden en kan bijvoorbeeld een collega bevroegd worden wanneer nodig en op een ander moment verder gegaan worden met het invullen. Ook zorgt het ervoor dat we gericht kunnen herinneren als er geen antwoorden zijn ingevuld. Wij maken gebruik van de applicatie van CheckMarket.

CheckMarket is een online enquête tool die door Ecorys vaak wordt gebruikt voor allerlei onderzoeken en vragenlijsten. CheckMarket biedt een aantal relevante voordelen. Zo kan, bij het bieden van een gepersonaliseerde link, op ieder gewenst moment gekeken worden welke respondenten de vragenlijst (gedeeltelijk) hebben ingevuld. Dit geeft de mogelijkheid tijdig actie te ondernemen wanneer de respons laag blijkt, bijvoorbeeld door het versturen van een herinnering per email. Verder worden de data geleverd in een Excel- of SPSS-database, wat het vullen van de factsheet vergemakkelijkt.

Resultaat fase 2

Resultaat van fase 2 zijn ingevulde factsheets die gedeeld kunnen worden met de deelnemende gemeenten en provincies voor wederhoor. Deze ruwe resultaten van het onderzoek bevatten nog geen begeleidende beschrijving.

2.2.4 Fase 3: Analyse

Definitief maken van de factsheet

Vanuit de wederhoor-ronde krijgen we technische opmerkingen op de factsheets. Deze opmerkingen worden door ons verwerkt, waarna de factsheets definitief worden gemaakt.

Analyse van de resultaten voortvloeiend uit de factsheets

Met de definitieve factsheet gaan we de analyse uitvoeren voor de overkoepelende rapportages en de benchmark voor de verschillende overheden. Deze rapportages gaan vergezeld met begeleidende beschrijvingen. De analyses zullen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn, afhankelijk van de informatiebeschikbaarheid. Zo zullen naar verwachting zaken als aantallen gemeenten/provincies die een bepaalde methode hebben kwantitatief kunnen worden weergegeven, net als de tijdsinzet en aantal overtredingen. Andere zaken kunnen naar verwachting enkel kwalitatief beschreven worden.

Focusgroepen

Op basis van de resultaten organiseren wij één of meerdere focusgroepen. Deze focusgroepen functioneren als controlegesprekken op de belangrijkste gevonden uitkomsten. De definitieve opzet en vorm van deze gesprekken wordt in overleg met de opdrachtgever bepaald. Wij denken voornamelijk aan drie focusgroepen (gemeenten, provincies en omgevingsdiensten).

Resultaat fase 3

Het resultaat van fase 3 zijn uitgevoerde analyses met de uitkomsten van het onderzoek. Ook zijn er verklaringen voor afwijkende uitkomsten gekomen vanuit de focusgroepen.

2.2.5 Fase 4: Rapportage

Conceptrapporten

Op basis van de analyses worden de conceptrapporten opgesteld : de overheidsspecifieke rapportages per deelnemende overheid en de benchmark en een totaalrapport met de resultaten voor de hele deelnemergroep. Deze conceptrapporten wordt nog met de NVVR besproken alvorens de rapporten definitief te maken. De deelnemende rekenkamers hebben in voorgaande fases, tijdens de verificatie van de factsheets en focusgroepen, ruimte gekregen om input te leveren.

Eindrapporten

Nadat de conceptrapporten zijn gevalideerd bij de NVVR stellen we beide eindrapporten op. Op basis van de eindrapporten zullen we infographics opstellen die in één oogopslag de onderzoeksresultaten weergeven. Een voorbeeld van een reeds gepubliceerde infographic is hiernaast weergegeven. Deze infographic vat de resultaten van het evaluatieonderzoek naar LEADER in Zuid-Holland samen.

Resultaat fase 4

Het onderzoek leidt tot de volgende twee producten:

- een totaalrapport met de resultaten voor de hele deelnemersgroep;
- een overheid specifiek rapport per deelnemer waarin de individuele situatie wordt vergeleken met de benchmark.

Figuur 3 Voorbeeld infographic





Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl