Eindrapport



Tussentijdse evaluatie van de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht

KWINK GROEP

KWINK GROEP

Tussentijdse evaluatie van de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht

Michelle Ploum
Bente Bruijniks
Pauline Modderman

DATUM 25-10-2024

VERSIE Eindrapport

Samenvatting

In deze samenvatting beschrijven wij de conclusies en aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie van de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE). Alvorens we op de uitkomsten van deze evaluatie ingaan, schetsen we kort de achtergrond, het doel en onze aanpak.

Achtergrond en doel

Met de SPUK THE kunnen omgevingsdiensten meerjarig additionele capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht realiseren. Deze extra ondersteuning is beschikbaar gesteld door het toenmalige ministerie voor Klimaat en Energie[1]. De omgevingsdiensten hebben deze specifieke uitkering tussen 10 oktober en 11 november 2022 aangevraagd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO).

De SPUK THE loopt tot en met 31 december 2026. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) heeft KWINK groep gevraagd een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Het doel hiervan is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de SPUK THE in de periode van 10 oktober 2022 tot en met 1 april 2024, en in aanbevelingen voor de toekomst.

Aanpak

De tussentijdse evaluatie is uitgevoerd van mei tot en met augustus 2024. Om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de SPUK THE hebben we feiten en percepties verzameld, door middel van: 1) documentanalyse, 2) een enquête onder omgevingsdiensten, en 3) interviews met omgevingsdiensten, medewerkers van RVO en het ministerie van KGG, en externe stakeholders.

Conclusies en aanbevelingen

We concluderen dat het doel van de SPUK THE goed aansluit bij de actuele behoeften in de sector. We constateren dat het doel goed aansluit bij de actuele behoeften in de sector. Voorafgaand aan de SPUK THE waren er grote verschillen in de frequentie, intensiteit en kwaliteit van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Dit was grotendeels te wijten aan onvoldoende financiële ondersteuning van het toezicht. De SPUK THE bood soelaas, in de vorm van meerjarige ondersteuning voor omgevingsdiensten om het toezicht uniform te versterken. Zowel omgevingsdiensten als externe stakeholders onderschrijven het belang van een regeling die zich richt op het verbeteren van de capaciteit voor én de kwaliteit van het toezicht op de energiebesparingsplicht.

Het doel van de SPUK THE blijft ook voor de komende jaren relevant. Het is dan echter minder van belang om het doel te richten op het *opbouwen* van de capaciteit, maar eerder op het *vasthouden* en *bestendigen* van wat is opgebouwd. Daarnaast is de SPUK THE additioneel ten opzichte van het toezicht dat al werd uitgevoerd in opdracht van gemeenten en provincies. Dit gegeven blijft belangrijk voor de toegevoegde waarde van de SPUK THE. De wijze waarop momenteel op papier is gezet dat de SPUK THE een additionele bijdrage betreft, biedt vooralsnog voldoende handvatten voor

[1] Dit is nu het ministerie van Klimaat en Groene Groei.

omgevingsdiensten om te voorkomen dat gemeenten of provincies hun financiële bijdrage verlagen.

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbevelingen om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Houd rechtstreekse financiering van omgevingsdiensten door het Rijk vast, en zorg ervoor dat het additionele karakter scherp op papier blijft staan.
- Richt het doel van een opvolger van de SPUK THE op het vasthouden en bestendigen van wat is opgebouwd. Dit kan worden geborgd in de formulering van het doel, in de activiteiten en de verplichtingen.

We concluderen dat de keuze voor activiteiten waarvoor de bijdrage mag worden aangevraagd aansluit bij het doel van de SPUK THE, en door de omgevingsdiensten als passend wordt ervaren. Het onderscheid in toezichtsactiviteiten draagt bij aan de effectiviteit van de SPUK THE.

Ervaren knelpunten zijn:

1. Een aantal omgevingsdiensten heeft behoefte aan een uitbreiding van de activiteiten.
2. Het blijkt voor sommige omgevingsdiensten onduidelijk voor welke activiteiten de bijdrage mag worden ingezet.
3. We signaleren onduidelijkheden ten aanzien van de scope van één van de toezichtsactiviteiten, namelijk activiteit A5 (‘deelnemen aan een landelijke structuur voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en onderzoeksplicht voor EU ETS-deelnemers’).

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbevelingen om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Houd (het onderscheid in) de toezichtsactiviteiten aan.
- Zorg ervoor dat alle omgevingsdiensten scherp(er) hebben wat de mogelijkheden zijn in de activiteiten, bijvoorbeeld door het delen van mooie praktijkverhalen, het uitgebreider beantwoorden van FAQ’s en het faciliteren van uitwisseling onder omgevingsdiensten.
- Scherp de formulering van activiteit A5 aan, en zet op papier voor welke samenwerkingsgremia deze activiteit mag worden ingezet.

We concluderen dat het niet mogelijk is om te beoordelen of de hoogte van de bijdrage toereikend is om de activiteiten te kunnen uitvoeren. Er zijn namelijk geen normen vastgesteld voor het gewenste aantal activiteiten. We constateren echter dat dit aansluit bij de manier waarop het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt uitgevoerd. Per regio en per bedrijf is een andere aanpak effectief, waardoor het aantal activiteiten alleen onvoldoende zegt over de effectiviteit van het toezicht (en uiteindelijk de energiebesparing). Ook is in het onderzoek aangegeven dat normen als knellend worden ervaren. Omgevingsdiensten bezitten de benodigde expertise om met de beschikbare budgetten zelf adequaat invulling te geven aan de activiteiten die zien op toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Daarnaast zijn de beschikbare budgetten voor de omgevingsdiensten gebaseerd op twee verdeelsleutels, die elk in enige mate berusten op een schatting.

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbeveling om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Kijk nogmaals kritisch naar (de wegingsfactor achter) het beschikbare budget per omgevingsdienst, en herijk deze zoveel mogelijk op basis van gegevens die gedurende de looptijd van de SPUK THE in kaart zijn gebracht.

We concluderen dat de wijze waarop de verplichtingen van de SPUK THE op papier zijn gezet, bijdraagt aan de effectiviteit van de huidige regeling. In de toekomst is de relevantie van sommige verplichtingen een aandachtspunt. Voor de verplichtingen geldt in het algemeen dat de baten opwegen tegen de lasten. Middels de verplichtingen wordt geborgd dat de activiteiten die worden uitgevoerd bijdragen aan het doel van de regeling. In de praktijk is de haalbaarheid van sommige verplichtingen een aandachtspunt. We constateren echter dat de meeste omgevingsdiensten verwachten dat ze de verplichtingen, die gesteld zijn in de regeling, in de looptijd van de SPUK THE wel (gaan) halen. In de toekomst blijft het van belang dat de verplichtingen proportioneel zijn. We constateren dat de relevantie van sommige verplichtingen in de toekomst een aandachtspunt is, denk aan de fte-verplichting en de 40%-verplichting.

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbeveling om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Maak voor een opvolger van de SPUK THE in de toekomst een overzicht van de *baten* (wat levert de verplichting op?), de *lasten* (wat kost het de omgevingsdiensten?) en de *relevantie* (in welke mate is de huidige verplichting relevant, en blijft dit in de toekomst relevant) van de verplichtingen.

We concluderen dat het proces van aanvragen, monitoren en verantwoorden doordacht in elkaar zit. Het proces vraagt echter zowel aan de voorkant als aan de achterkant om relatief grote inspanningen van de omgevingsdiensten. Het proces is gebaseerd op bewuste keuzes die zich richten op het borgen van de effectiviteit van de SPUK THE. Het zorgt ervoor dat RVO tijdig knelpunten signaleert en kan bijsturen. Momenteel wordt echter zowel aan de voorkant als aan de achterkant relatief veel gevraagd van de omgevingsdiensten. Het is de vraag of dit nodig is: draagt álle opgevraagde informatie (voldoende) bij aan de mogelijkheid voor RVO om te kunnen signaleren en bijsturen?

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbeveling om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Maak voor elk onderdeel van het projectplan inzichtelijk of de gevraagde inspanningen proportioneel zijn, door een overzicht te maken van het doel, het gebruik en de inspanningen ten aanzien van alle informatie die opgevraagd wordt.

Omgevingsdiensten hebben het contact en de communicatie met RVO als behulpzaam ervaren. Voor een paar onderwerpen geldt dat omgevingsdiensten onduidelijkheden hebben ervaren. Daarnaast zijn sommige omgevingsdiensten terughoudend in het investeren in de interne capaciteit, omdat de voorzetting van de ondersteuning onzeker is.

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbevelingen om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Zet informatie over de volgende aspecten helder op papier voor de omgevingsdiensten: definitie fte, uurtarief en de mogelijkheid om toezichthouders te ‘delen’.
- Communiceer tijdig of de SPUK THE wordt opgevolgd door een vergelijkbare regeling na 2026.

We concluderen dat de halfjaarlijkse monitoring ervoor zorgt dat omgevingsdiensten stappen zetten richting datagedreven toezicht. De omgevingsdiensten signaleren de volgende kansen: beter aansluiten bij de interne rapportagecyclus van de omgevingsdiensten en opnieuw kijken naar de selectie van indicatoren.

Op grond van bovenstaande conclusie zien we de volgende aanbevelingen om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- Sluit met de monitoring beter aan bij de interne rapportagecyclus van de omgevingsdiensten, en overweeg een jaarlijks monitoringsmoment.

- Ga opnieuw met de omgevingsdiensten in gesprek over welke indicatoren van toegevoegde waarde zijn, en welke minder (baten versus lasten). Houd bij het maken van keuzes ten aanzien van de monitoring goed de proportionaliteit voor ogen: wat levert het daadwerkelijk op, en staat dat voldoende in verhouding met de gevraagde inspanningen?

We concluderen dat omgevingsdiensten de bijdrage vanuit de SPUK THE inzetten voor activiteiten die bijdragen aan het doel van de regeling. Hiermee wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan de capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, maar ook aan de kwaliteit van het toezicht (waarmee de bijdrage deels bijdraagt aan de criteria voor een 'robuuste' omgevingsdienst[2]). Het is aannemelijk dat met de uitgevoerde extra controles een bijdrage wordt geleverd aan CO2-besparing en energiebesparing. Specifieke factoren in de SPUK THE die positief bijdragen aan de verwachte effecten zijn: de rechtstreekse ondersteuning van omgevingsdiensten vanuit het Rijk, het gegeven dat het om additionele ondersteuning gaat, dat de ondersteuning een langere periode (van vier jaar) betreft en dat in de activiteiten aandacht wordt besteed aan opleiding en kennisuitwisseling. Volgens de omgevingsdiensten zou continuering van de SPUK THE leiden tot bestendiging van de positieve effecten.

[2] Zie: www.toezine.nl/twee-jaar-na-van-aartsen-hoe-worden-omgevingsdiensten-robuust/

Inhoudsopgave

1. Inleiding 8

1.1 Achtergrond 8

1.2 Doel en onderzoeksvragen 9

1.3 Ingezette methoden 9

1.4 Leeswijzer 10

2. Opzet SPUK THE 12

2.1 Specifieke uitkering 12

2.2 Doel 13

2.3 Activiteiten 14

2.4 Hoogte bijdrage 16

2.5 Verplichtingen 18

3. Ervaringen met het proces 24

3.1 Aanvraagproces 24

3.2 Monitoren, verantwoorden en vaststellen 25

3.3 Contact en communicatie 29

4. Resultaten en (verwachte) effecten 33

4.1 Feiten & cijfers 33

4.2 Effecten volgens omgevingsdiensten en externe stakeholders 38

4.3 Verwachte effecten 41

4.4 Additionele capaciteit 43

5. Conclusies en aanbevelingen 46

5.1 Conclusies 46

5.2 Aanbevelingen 52

Bijlage 1. Enquête 57

Bijlage 2. Gesprekspartners 60



1. Inleiding

1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen wij allereerst de achtergrond van deze tussentijdse evaluatie. Vervolgens gaan wij in op het doel, de onderzoeksvragen en de ingezette methoden. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet zijn het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen.[3] Bedrijven en instellingen zijn volgens deze besluiten verplicht om alle maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik[4] met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren. Dit is de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik (hierna: energiebesparingsplicht). Deze energiebesparingsplicht geldt voor locaties van bedrijven en instellingen die per jaar vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m^3 aardgas(equivalent) gebruiken.

Bedrijven en instellingen met een energiebesparingsplicht moeten eens in de vier jaar daarover rapporteren. Dit doen ze op grond van de informatieplicht en/of de onderzoeksplicht energiebesparing.[5] Toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is opgenomen in het basistakenpakket van de 28 omgevingsdiensten in Nederland. De omgevingsdiensten voeren voor vrijwel alle bedrijven en instellingen deze taken uit.[6]

De omgevingsdiensten hebben tussen 10 oktober 2022 en 11 november 2022 bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) een specifieke uitkering aangevraagd voor extra ondersteuning op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. De extra ondersteuning is beschikbaar gesteld door de toenmalige minister voor Klimaat en Energie. Met de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (hierna: SPUK THE) kunnen omgevingsdiensten over meerdere jaren extra capaciteit voor toezicht en handhaving realiseren. Zo kunnen omgevingsdiensten hun organisatie verder professionaliseren, bedrijven bezoeken en de uitvoering van energiebesparende maatregelen verbeteren.[7]

[3] Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet was de energiebesparingsplicht opgenomen in het Activiteitenbesluit Milieubeheer.
[4] Hieronder vallen: 1) Energiebesparende maatregelen, 2) Maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie tot het jaarlijkse energiegebruik per energiedrager, en 3) Maatregelen voor het vervangen van een energiedrager die leiden tot een lagere emissie van kooldioxide.
[5] Zie: https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht/wat.
[6] Zie: https://www.omgevingsdienst.nl/omgevingsdiensten/.
[7] Zie: https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/toezicht-en-handhaving-energiebesparingsplicht.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De SPUK THE loopt tot en met 31 december 2026. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG)[8] heeft behoefte aan inzicht in welke aanbevelingen er zijn om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren, en heeft KWINK groep gevraagd een tussentijdse evaluatie uit te voeren.

Deze tussentijdse evaluatie richt zich zowel op de opzet van de SPUK THE als op hoe de regeling in de praktijk bij de omgevingsdiensten uitwerkt. Het doel van de tussentijdse evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de SPUK THE in de periode van 10 oktober 2022 tot en met 1 april 2024, en in aanbevelingen voor de toekomst.

In deze tussentijdse evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen meegenomen:

- Welke concrete resultaten zijn behaald met de SPUK in de periode van 10 oktober 2022 tot en met 1 april 2024, en in hoeverre was het instrument effectief?
- Welke verwachte en onverwachte effecten zijn zichtbaar?
- Welke factoren hebben bijgedragen aan welk resultaat en effect?
- Wat zijn de ervaringen (knelpunten en kansen) van de regeling door omgevingsdiensten?
- Welke knelpunten en kansen zien andere stakeholders (IPO, VNG, ODNL) in de regeling?
- Welke aanbevelingen zijn er voor de toekomst bij het opstellen van een nieuwe regeling?

1.3 Ingezette methoden

De tussentijdse evaluatie is uitgevoerd van mei tot en met augustus 2024. We hebben de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- **Documentanalyse.** We hebben beschikbare documenten bestudeerd om een objectief beeld te krijgen van het doel en de opzet van de SPUK THE, en om inzicht te krijgen in voorlopige resultaten en effecten. Voorbeelden van bestudeerde documenten zijn de publicatie van de SPUK THE in de Staatscourant, projectplannen en monitoringsbestanden.
- **Enquête.** Door middel van een enquête hebben wij ervaringen en beelden bij de omgevingsdiensten opgehaald. Zo hebben we onder andere percepties over de opzet van de SPUK THE en het doorlopen proces opgehaald. Daarnaast hebben we de enquête gebruikt om inzicht te krijgen in beelden over de verwachte effecten van de SPUK THE, en de manier waarop de regeling daar precies aan heeft bijgedragen. De enquête is ingevuld door 26 omgevingsdiensten. Een overzicht van de vragen in de enquête is te vinden in bijlage 1.
- **Interviews.** We hebben in totaal tien gesprekken gevoerd om knelpunten en kansen in de SPUK THE inzichtelijk te maken. Een volledig overzicht van gesprekspartners is te vinden in bijlage 2. We hebben onder andere tweemaal gesproken met medewerkers van RVO en het ministerie van KGG om een indruk te krijgen van de gedachten achter het doel en de opzet van de SPUK THE. Daarnaast hebben we de resultaten van de documentanalyse en de enquête geduid en verdiept in vijf telefonische gesprekken met een selectie van omgevingsdiensten. Ten slotte hebben we drie gesprekken gevoerd

[8] Tot en met 1 juli 2024 viel de SPUK THE onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Vanaf 2 juli 2024 valt de SPUK THE onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Klimaat en Groene Groei.

met externe stakeholders, die hun perspectief hebben geboden op de effectiviteit van de SPUK THE:

- Het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO)
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG)
- Een groepsgesprek met Omgevingsdienst NL (hierna: ODNL) en Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO).

Op basis van (een analyse van) de verzamelde informatie is dit rapport opgesteld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen wij de opzet van de SPUK THE. Dit doen we door achtereenvolgens het doel, de activiteiten waarvoor een bijdrage kan worden aangevraagd, de hoogte van de bijdragen en de verplichtingen in kaart te brengen.

In hoofdstuk 3 staan we stil bij het proces dat de omgevingsdiensten doorlopen om in aanmerking te komen voor een bijdrage vanuit de SPUK THE. We gaan zowel in op de wijze waarop dit proces op papier staat, als de manier waarop dit proces volgens de omgevingsdiensten in de praktijk uitpakt.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de voorlopige resultaten en effecten van de SPUK THE. Ook blikken we vooruit op de verwachte effecten van de regeling.

Ten slotte beschrijven we in hoofdstuk 5 onze conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de SPUK THE.



2. Opzet SPUK THE

2. Opzet SPUK THE

In dit hoofdstuk schetsen wij de opzet van de SPUK THE. Allereerst gaan we in op de keuze van het ministerie van KGG[9] voor ondersteuning middels een specifieke uitkering. Vervolgens brengen we in kaart hoe het doel, de activiteiten, de hoogte van de bijdrage en de verplichtingen op papier staan. Ook gaan we in op de beelden en percepties van de omgevingsdiensten ten aanzien van de opzet van de SPUK THE.

2.1 Specifieke uitkering

In 2013 is het Energieakkoord gesloten. Hierin werd onder andere het doel vastgelegd om in 2020 100 petajoule energie extra te besparen. Het ministerie van KGG licht toe dat dit doel buiten bereik bleef. Daarnaast kreeg het ministerie geluiden terug uit het veld dat er niet of weinig gehandhaafd werd op de energiebesparingsplicht. Aldus het ministerie was er sprake van een grote behoefte aan extra toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, en bijbehorende rapportageplichten. Voorafgaand aan de SPUK THE werden ad hoc middelen beschikbaar gesteld voor additioneel toezicht, bijvoorbeeld middels de ondersteuningsfaciliteit Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht (hierna: VUE).

Het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat had echter de wens om de interne capaciteit en kwaliteit van de omgevingsdiensten op het gebied van energiebesparing *structureel* te versterken. Dit is in lijn met een aanbeveling uit onderzoek van de adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (de commissie van Aartsen). Deze commissie concludeerde in 2021 dat de omgevingsdiensten *"onvoldoende robuust zijn om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen"*.[10]

De minister voor Klimaat en Energie kon vanuit de SPUK THE (op aanvraag) rechtstreeks en meerjarig een specifieke uitkering verstrekken aan een omgevingsdienst. Deze uitkering is gericht op het versterken interne capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. De omgevingsdiensten en de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten (de gemeenten en provincies) bepalen zelf de projectplannen, maar de SPUK THE stelt het Rijk in de gelegenheid om kaders te stellen en in bepaalde mate te kunnen sturen (om het doel van extra toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht te kunnen bereiken). Bij het uitwerken van de SPUK THE is samengewerkt met de omgevingsdiensten, de VNG en het IPO.

Omgevingsdiensten zijn positief over de rechtstreekse ondersteuning vanuit het Rijk. Ze noemen dit zelfs als één van de sterke punten in de regeling. Hierdoor zijn omgevingsdiensten minder afhankelijk van gemeenten en provincies voor het budget voor het uitvoeren van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Externe stakeholders (namelijk VNG, IPO, ODNL en IPLO) oordelen wisselend over de keuze om omgevingsdiensten rechtstreeks te financieren. Aan de ene kant signaleren álle externe stakeholders dat deze route garandeert dat de bijdrage uiteindelijk ook daadwerkelijk bij het toezicht op de

[9] Ten tijde van deze keuze was dit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

[10] Commissie Van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving.*

energiebesparingsplicht terechtkomt. Ze verwachten dat een bijdrage via een andere route (bijvoorbeeld via gemeenten) in veel gevallen uiteindelijk niet bij de omgevingsdiensten was terechtgekomen. Aan de andere kant geven (alleen) de stakeholders VNG en het IPO aan dat een directe specifieke uitkering vanuit het Rijk naar omgevingsdiensten onwenselijk is, omdat gemeenten en provincies de opdrachtgevers zijn. Aldus het IPO bestaat dan het risico dat omgevingsdiensten hierdoor minder aandacht hebben voor andere basistaken vanuit gemeenten en provincies. Dit is in de praktijk nog niet gesignaleerd. Het ministerie van KGG geeft hierover aan dat in dit verband bewust is gekozen om de SPUK THE te richten op het realiseren van *additionele* capaciteit bij de omgevingsdiensten. We lichten dit additionele karakter in de volgende paragraaf verder toe.

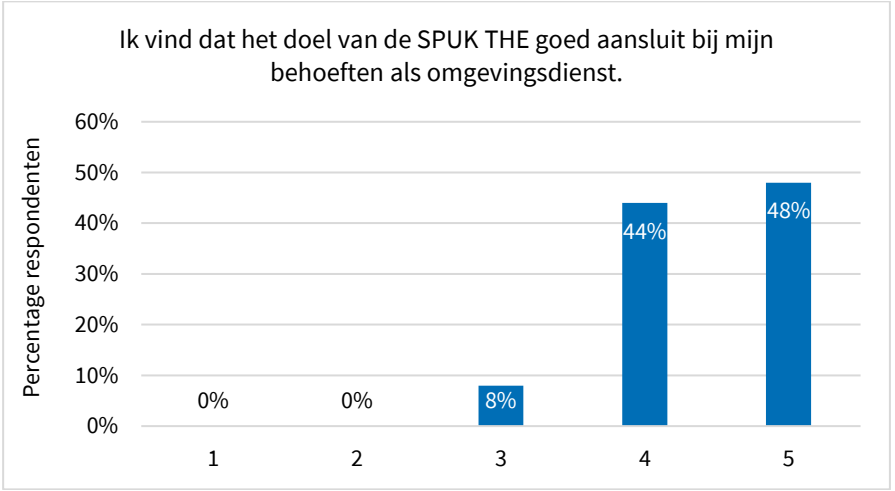
2.2 Doel

Op papier:

De SPUK THE heeft tot doel om meerjarig additionele capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht te realiseren.

Hierbij is het *additionele* karakter van belang. Een omgevingsdienst zet capaciteit in, die aanvullend is op de reeds ingezette en geplande capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Gemeenten en provincies stellen als opdrachtgever zelf ook middelen beschikbaar voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht. De additionele activiteiten die met de middelen uit de SPUK THE worden gefinancierd moeten *aanvullend* zijn op de activiteiten die de omgevingsdienst zonder de toekenning van deze aanvullende middelen zou doen of gaat doen (de nulsituatie).[11]

In de enquête onderschrijft het overgrote deel van de respondenten[12] (92%) dat het doel van de SPUK THE goed aansluit bij de behoeften die zij hebben als omgevingsdienst. Daarnaast geeft 8% van de respondenten (ofwel twee respondenten) met een 3 op een schaal van 1 tot 5 aan dat het doel van de SPUK THE niet goed, maar ook niet slecht aansluit bij de behoeften van de omgevingsdienst (zie figuur 1).



Figuur 1. Beoordeling doel SPUK THE (door 26 respondenten).

De respondenten bevestigen in hun reacties dat ze behoefte hebben aan extra capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht: *"wij hebben behoefte aan extra capaciteit om meer bedrijven te bezoeken en zo een grotere impact te realiseren op de energietransitie"*. De SPUK THE biedt de omgevingsdiensten de middelen en flexibiliteit om de toezichts- en handhavingsactiviteiten uit te voeren, wat belangrijk is voor het behalen van de doelstellingen van de omgevingsdiensten. Eén omgevingsdienst benoemt dat de SPUK THE

[11] Staatscourant 2022, 17828.

[12] In totaal hebben 26 omgevingsdiensten de enquête ingevuld.

aansluit bij de landelijke en Europese doelstellingen voor 2030 en 2050: doelstellingen waar de omgevingsdienst ook naar streeft. Enkele respondenten maken de kanttekening dat de huidige termijn van de SPUK THE te kort is om het doel structureel te kunnen realiseren.

In de telefonische interviews onderschrijven de externe stakeholders het belang van de SPUK THE. Ze geven aan dat het doel van de regeling goed aansluit bij de behoeften van de omgevingsdiensten. Voordat de omgevingsdiensten een bijdrage vanuit de SPUK THE ontvingen voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht, was sprake van grote verschillen in frequentie en intensiteit van het toezicht. Deze verschillen waren (voor een groot deel) te wijten aan de verschillen in financiering van het toezicht. De externe stakeholders signaleerden het belang van een impuls voor de omgevingsdiensten om het toezicht uniform te versterken. Deze impuls is gecreëerd middels de SPUK THE.

2.3 Activiteiten

Op papier:

Een omgevingsdienst kan een specifieke uitkering ontvangen voor de uitvoering van activiteiten in de periode 2022 tot en met 2026, die bijdragen aan het doel zoals omschreven in paragraaf 2.1 en die overeenkomen met de activiteiten zoals weergegeven in tabel 1.[13] De categorieën zijn tot stand gekomen in overleg met de omgevingsdiensten, de VNG en het IPO. Om de specifieke uitkering te ontvangen heeft een omgevingsdienst in 2022 een aanvraag (projectplan) ingediend, die door RVO is beoordeeld. De omgevingsdienst past dit projectplan jaarlijks aan.

In hoofdstuk gaan we verder in op het aanvraagproces. In paragraaf 2.5 lichten we de verplichtingen voor de specifieke uitkering toe.

A. Activiteiten die zien op toezicht en handhaving op energiebesparings- en informatieplicht	B. Overige activiteiten, waaronder:
• Uitvoeren van bedrijfsbezoeken en (her)controles bij bedrijven of instellingen op basis van de energiebesparings- en informatie- of onderzoeksplicht, waarbij indien nodig een afdwingbare hersteltermijn wordt opgelegd.	• Stimulerende toezichtactiviteiten of het stimuleren van het uitvoeren van bovenwettelijke maatregelen waarbij geen termijn aan uit te voeren maatregelen wordt gesteld.
• Uitvoeren van administratieve controle op de informatie- of onderzoeksplicht.	• Verbeteren van inzicht in de doelgroep op andere wijze dan via aanschrijvingen.
• Verbeteren van inzicht in de doelgroep van de informatie- of onderzoeksplicht door aanschrijven van bedrijven, waarbij indien nodig een afdwingbare hersteltermijn wordt opgelegd.	• Opleiding en training van toezichthouders op gebied van energiebesparing via (externe) cursussen en trainingen.
• Verrichten van benodigde juridische of specialistische werkzaamheden voor de onder a, b en c bedoelde activiteiten.	• Overheadkosten, die zien op inrichting van monitorings-systemen, periodieke rapportage, aanpassingen van projectplan, management en werving.
• Deelnemen aan een landelijke structuur voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en onderzoeksplicht voor EU ETS-deelnemers.[14]	

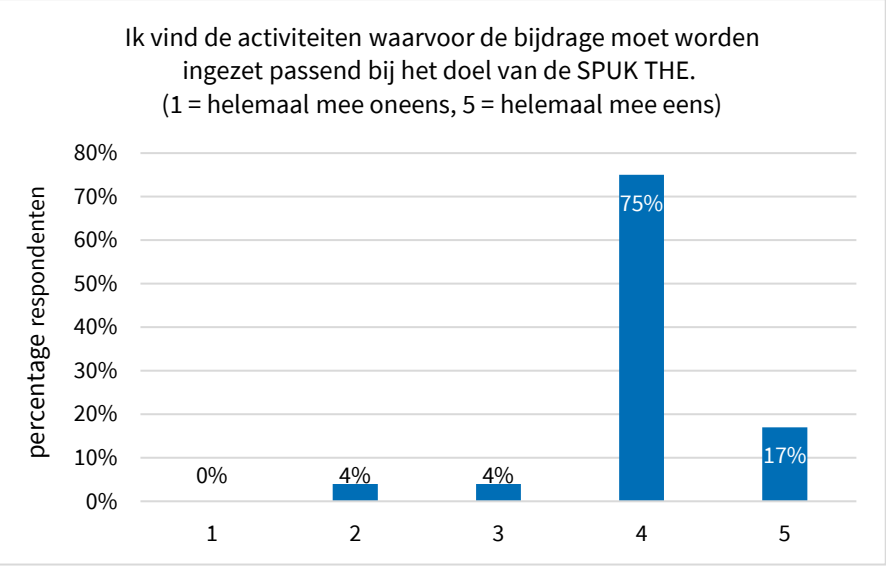
Tabel 1. Activiteiten waarvoor de SPUK THE kan worden versterkt.

In de enquête geeft een groot deel van de respondenten (92%) aan dat de activiteiten waarvoor ze de bijdrage moeten inzetten goed passen bij het doel van de SPUK THE. Eén respondent (4%) geeft met een 3 op een schaal

[13] Staatscourant 2022, 17828.

[14] Nederlandse bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem.

van 1 tot 5 aan dat de activiteiten niet goed, maar ook niet slecht aansluit bij het doel van de SPUK THE. Een andere respondent (4%) is het er *niet* mee eens dat de activiteiten passen bij het doel (zie figuur 2).



Figuur 2. Beoordeling activiteiten SPUK THE (door 26 respondenten).

Veruit de meeste respondenten onderschrijven dus dat de activiteiten passen bij het doel van de SPUK THE. Ze lichten toe dat een toename van de capaciteit ervoor zorgt dat meer bedrijven en instellingen bezocht kunnen worden. Hierdoor kunnen de diensten beter uitvoering geven aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Een aantal respondenten merkt op dat dit verder kan worden verbeterd door een uitbreiding van de activiteiten waarvoor de SPUK-gelden ingezet kunnen worden. Denk aan het inzetten van middelen voor: a) andere energiebesparende aanpakken zoals de Label C verplichting, optimalisatie van bodemenergie of de EPBD III, of b) materiële zaken (zoals drones).

Enkele respondenten pleiten voor het loslaten van smalle categorieën en definities (en bijvoorbeeld het onderscheid in soort controles): *"laat de inzet vrij aan de omgevingsdiensten, zolang het budget maar wordt besteed ten behoeve van de doelstellingen".* Deze respondenten zijn van mening dat omgevingsdiensten zelf het beste weten hoe ze de bijdrage voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht kunnen inzetten, en pleiten daarom voor het loslaten van de neiging om te sturen op het soort activiteiten waarvoor de bijdrage moet worden ingezet.

Daarnaast wordt een aantal activiteiten genoemd die volgens respondenten beter verplaatst kunnen worden van de categorie B naar categorie A. Hierbij gaat het over opleiding en training en stimulerende toezichtactiviteiten (zonder hersteltermijnen): *"stimulerende toezichtactiviteiten, zoals projecten om bedrijven meer inzicht te geven of kennis te verwerven zouden ook onder A-activiteiten geschaard moeten worden. Mogelijk is daar meer energiebesparing te halen dan bij de maatregelen zelf."*

Het ministerie van KGG en RVO lichten toe dat de gedachte achter de activiteiten is dat in principe veel mogelijk is, zolang het maar aansluit bij het doel van de SPUK THE. Het grootste deel van de bijdrage moet aan de categorie A-activiteiten besteed worden, zodat dit gegarandeerd bij toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht terechtkomt. De omgevingsdienst mag de resterende middelen inzetten voor andere activiteiten die bijdragen aan het doel van de SPUK THE (zoals bijvoorbeeld de categorie B-activiteiten).

Uit de interviews met externe stakeholders en omgevingsdiensten blijkt dat sommige omgevingsdiensten de ruimte in mogelijke activiteiten meer hebben opgezocht dan andere omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten interpreteerden de categorie B-activiteiten soms als een strak afgebakende groep aan mogelijkheden, in plaats van als voorbeelden van mogelijke activiteiten. Deze omgevingsdiensten geven bijvoorbeeld aan dat er binnen

de huidige activiteiten onvoldoende ruimte is voor de grote diversiteit in type benodigde controles. Ieder bedrijf heeft een andere vorm van toezicht nodig. Deze gesprekspartners willen graag meer ruimte om eigen invulling te geven aan het soort controle waaraan de bijdrage vanuit de SPUK THE wordt besteed. Een aandachtspunt is dat het zowel in de enquête als in de gesprekken voorkomt dat omgevingsdiensten pleiten voor het toevoegen van mogelijke activiteiten, die al tot de mogelijkheden behoren (zoals dataverzameling).

Andere omgevingsdiensten waren zich meer bewust van de brede reikwijdte in mogelijke activiteiten (op basis van de regeling zelf of als gevolg van gesprekken met RVO over mogelijke projecten). Niet voor alle omgevingsdiensten was duidelijk dat deze ruimte er was. Een aantal keer is een project geopperd door een omgevingsdienst, waarvoor de bijdrage uiteindelijk niet mocht worden ingezet. Dit gaat bijvoorbeeld om een project dat zich richtte op geothermie of energiebesparing door kleingebruikers in een winkelstraat. In deze voorbeelden is met een jurist gekeken of de projecten (voldoende) aansloten bij het doel van de SPUK THE, en is dit uiteindelijk negatief beoordeeld.

Eén externe stakeholder pleit voor meer ruimte binnen de SPUK THE voor het uitvoeren van innovatieve projecten. Dit betreft projecten waar wel potentiële energiebesparing wordt verwacht, maar waarvan nog niet duidelijk is wat het precies gaat opleveren. Denk aan warmtescans met drones op industrieterreinen. In de interviews sloot één omgevingsdienst zich daarbij aan: *"het is nu nog niet mogelijk vanuit de SPUK THE om apparatuur aan te schaffen waar veel toezichthouders om vragen, zoals drones en warmtecamera's. Dit helpt bij toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht".* Ook hierover geven het ministerie van KGG en RVO aan dat de aansluiting bij het doel van de SPUK THE in principe leidend is. Het aanschaffen van warmtecamera's is derhalve geen activiteit waarvoor de bijdrage vanuit de SPUK THE per definitie niet mag worden ingezet. Per hulpmiddel zal moeten worden afgewogen of het voldoende aansluit bij het doel van de regeling.

Ten slotte geeft één omgevingsdienst in de telefonische interviews aan dat activiteit A5 ('deelnemen aan een landelijke structuur voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en onderzoeksplicht voor EU ETS-deelnemers') onduidelijk is. De gesprekspartner licht toe dat er onderlinge discussie is over wat wel en niet bij activiteit A5 hoort: valt hier bijvoorbeeld het betalen van ODNL onder? Het ministerie van KGG en RVO hebben zelf ook signalen opgevangen over onduidelijkheid ten aanzien van de scope van deze activiteit: voor welke samenwerkingsgremia mag deze activiteit worden ingezet?

2.4 Hoogte bijdrage

Op papier:

Voor de periode 2022 tot en met 2026 is €56.000.000 beschikbaar gesteld voor de specifieke uitkeringen. Van dit totale bedrag is €1.800.000 begroot voor uitvoeringskosten. Dit betreft de uitvoering door RVO. Vooralsnog heeft RVO jaarlijks minder kosten gerealiseerd dan begroot. Het ministerie van KGG houdt niet bij hoeveel tijd binnen het ministerie wordt besteed aan werkzaamheden gerelateerd aan de SPUK THE. De omgevingsdiensten mogen een deel van de bijdrage vanuit de SPUK THE besteden aan overheadkosten.

Door middel van een verdeelsleutel is per omgevingsdienst een maximaal bedrag voor de looptijd van de regeling vastgesteld. Voor elk jaar is van dit vaststaande bedrag een uitkeringsdeel vastgelegd, waarvan jaarlijks een voorschot van 100% wordt betaald. De omgevingsdienst kon tussen 10 oktober 2022 en 11 november 2022 een aanvraag indienen voor een specifieke uitkering die ten hoogste dit voorschot betreft. Het voorschot

voor 2022 is direct na beschikken overgemaakt, en de voorschotten voor de daaropvolgende jaren wordt telkens op 1 januari van het betreffende jaar overgemaakt. [15]

In de enquête zijn de beelden over de mate waarin de hoogte van de bijdrage vanuit de SPUK THE toereikend is voor het doel uiteenlopend. 61% van de respondenten geeft aan dat de hoogte van de bijdrage vanuit de SPUK THE toereikend is voor het doel. Een aantal respondenten benoemt hierbij expliciet dat de bijdrage, bovenop de ondersteuning vanuit gemeenten en provincies, daadwerkelijk voldoende is om de benodigde bedrijfsbezoeken uit te voeren. Hierbij worden echter ook kanttekeningen gemaakt. Zo geeft een aantal respondenten aan dat eigenlijk meer budget nodig is voor een adequate uitvoering van de taak, maar dat een moeizame arbeidsmarkt alsnog onderbesteding veroorzaakt.

Ook merken respondenten op dat momenteel geen normen zijn vastgesteld voor de gewenste controlefrequentie per bedrijfstype. Het is dus lastig om te bepalen of de bijdrage voldoende is voor het uitvoeren van het 'benodigde' aantal bedrijfsbezoeken. In de telefonische interviews geven omgevingsdiensten aan dat zij ook weinig toegevoegde waarde zien in normen voor de gewenste controlefrequentie per bedrijfstype. De sturing moet zich juist meer richten op de gewenste effecten, in plaats van op het aantal controles. Dat zegt volgens de omgevingsdiensten namelijk niet alles over de uiteindelijke energiebesparing. Per regio en per bedrijf is een andere aanpak effectief, wat het lastig maakt om normen vast te leggen.

In de enquête is 35% van de respondenten met een 3 op een schaal van 1 tot 5 minder positief over de mate waarin de hoogte van de bijdrage toereikend is voor het doel. Deze respondenten verduidelijken dat de bijdrage vanuit de SPUK THE onvoldoende is om de benodigde bedrijfsbezoeken uit te voeren: *"als het doel is om 80% van de bedrijven elke 4 jaar te bezoeken, dan is de SPUK onvoldoende".* Eén respondent (4%) vindt de hoogte van de bijdrage vanuit de SPUK THE expliciet *niet* toereikend voor het doel. Deze respondent licht toe dat er meer budget nodig is om alle bedrijven in de cyclus van vier jaar voldoende aandacht te geven.

Ook kaart één respondent aan dat de beschikbare budgetten voor de SPUK THE gebaseerd zijn op een geschat aantal bedrijven. Het ministerie van KGG en RVO lichten hierover toe dat de huidige beschikbare budgetten zijn ingeschat op basis van twee verdeelsleutels:

1. €46.000.000 is verdeeld op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over het aantal bedrijven uit de doelgroep in het verzorgingsgebied van een omgevingsdienst.
2. €10.000.000 is bedoeld voor toezicht op complexere EU ETS-deelnemers, en is verdeeld met behulp van een door de omgevingsdiensten opgestelde verdeelsleutel op basis van een wegingsfactor en adresgegevens.

Volgens deze respondent is het voor een volgend instrument van belang om de beschikbare budgetten te herrekenen, gebaseerd op de gegevens die gedurende de looptijd van de SPUK THE in kaart zijn gebracht.

[15] Staatscourant 2022, 17828.

2.5 Verplichtingen

Op papier:

In het kader hiernaast zijn de verplichtingen en afwijzingsgronden voor de regeling opgenomen. Zo is vastgelegd dat minimaal 70% van de specifieke uitkering dient te worden besteed aan categorie A-activiteiten (zoals opgenomen in tabel 1). Het staat de omgevingsdienst vrij om meer middelen te gebruiken voor deze activiteiten. De omgevingsdienst mag de resterende middelen ook inzetten voor andere activiteiten die bijdragen aan het doel van de regeling (zoals de categorie B-activiteiten in tabel 1). Op deze manier wordt gegarandeerd dat het grootste deel van de middelen wordt besteed aan activiteiten voor toezicht en handhaving. RVO beoordeelt de proportionaliteit van de kosten voor de verschillende activiteiten, en vergelijkt de aanvraag met andere omgevingsdiensten.

Eén van de verplichtingen is het aanstellen van extra fte op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Deze verplichting is ingebouwd om een minimale aanwas van capaciteit te garanderen, en te voorkomen dat omgevingsdiensten slechts intern met taken gaan schuiven. Het is ook niet de bedoeling dat *externe* toezichtscapaciteit aangetrokken wordt. Deze specifieke uitkering heeft juist tot doel om kennis en capaciteit *binnen* de omgevingsdienst op te bouwen.

De uitkering van de middelen is weliswaar per jaar vastgelegd, maar het is aan de aanvrager zelf om te bepalen wanneer de middelen worden ingezet binnen de looptijd van de SPUK. Om ervoor te zorgen dat de middelen tijdig worden besteed, is de verplichting opgenomen dat vanaf 2023 jaarlijks minimaal 40% van de tot dan toe uitgekeerde middelen besteed moet zijn. [16]

Verplichtingen:

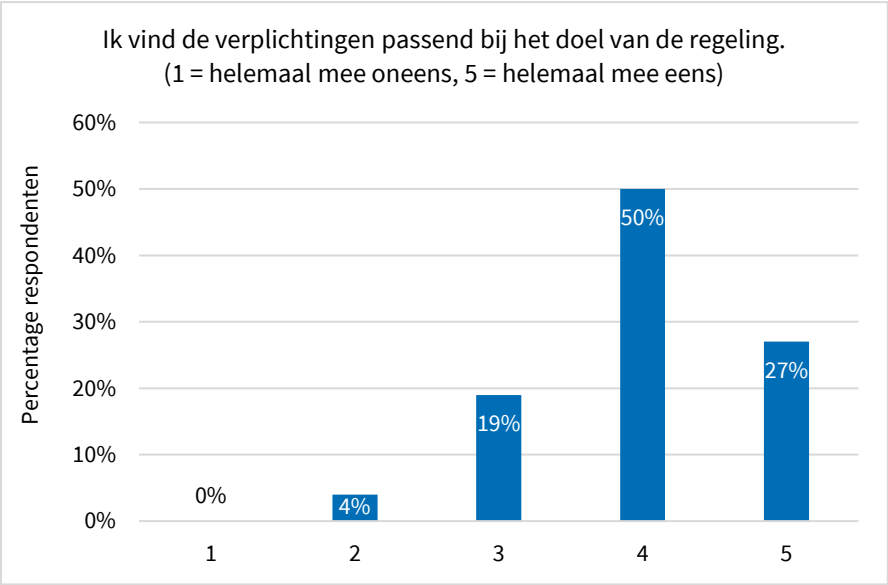
1. De omgevingsdienst besteedt de specifieke uitkering uitsluitend aan de activiteiten uit het projectplan, en in de jaren 2022 tot en met 2026.
2. De omgevingsdienst besteedt minimaal 70% van de verstrekte specifieke uitkering aan de activiteiten uit kolom 1 van tabel 1. Deze verplichting geldt voor de gehele looptijd, en jaarlijks wordt gekeken of de omgevingsdienst op koers ligt.
3. De omgevingsdienst zorgt dat door besteding van de specifieke uitkering:
   a. Eén extra fte voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht wordt aangetrokken;
   b. De werkzaamheden van deze extra fte voor tenminste 90% worden besteed aan de activiteiten uit kolom 1 van tabel 1.
4. Indien het jaarlijkse maximale bedrag voor de omgevingsdienst minder bedraagt dan €140.000, kan de omgevingsdienst volstaan met het aantrekken van 0,5 fte voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht.
5. De omgevingsdienst zorgt dat in de jaren 2023 tot en met 2026 jaarlijks minimaal 40% van de uitgekeerde middelen worden besteed.
6. De omgevingsdienst zorgt dat de werkzaamheden van de extra fte, en de activiteiten uit het projectplan niet door derden worden uitgevoerd.
7. De omgevingsdienst zorgt dat de activiteiten uit het projectplan uiterlijk op 31 december 2026 zijn afgerond.
8. De omgevingsdienst werkt gedurende de looptijd van de specifieke uitkering jaarlijks de onderdelen van het projectplan bij.

Afwijzingsgronden:

1. De geraamde uitgaven voor de activiteiten dragen onvoldoende bij aan het doel;
2. Er bestaan gegronde redenen om aan te nemen dat de activiteiten niet (geheel) zullen worden uitgevoerd, of dat de omgevingsdienst niet zal voldoen aan de verplichtingen.

[16] Staatscourant 2022, 17828.

In de enquête is de respondenten gevraagd of ze de verplichtingen passend vinden bij het doel van de regeling. Een groot deel (77%) van de respondenten geeft aan de verplichtingen passend te vinden. 19% van de respondenten geeft met een 3 op een schaal van 1 tot 5 aan dat de verplichtingen niet goed, maar ook niet slecht passen bij het doel van de SPUK THE. Eén respondent (4%) vindt de verplichtingen *niet* passen bij het doel van de regeling.



Figuur 3. Beoordeling verplichtingen SPUK THE (door 26 respondenten).

Respondenten lichten toe dat de verplichtingen er in het algemeen voor zorgen dat het budget daadwerkelijk wordt besteed aan activiteiten die bijdragen aan het doel van de regeling. Over het algemeen geven respondenten ook aan dat ze de flexibiliteit die in de praktijk gehanteerd is ten aanzien van de verplichtingen waarderen. 73% van de respondenten vindt de flexibiliteit in de verplichtingen van de regeling redelijk. Het overige deel (27%) staat hier neutraal tegenover. Respondenten lichten bijvoorbeeld toe dat *"de soep achteraf niet zo heet wordt gegeten als hij werd opgediend"*, en dat *"het prettig is dat afwijkingen ten opzichte van het projectplan mogelijk zijn"*.

Over sommige specifieke verplichtingen geven respondenten aan dat deze in mindere mate bijdragen aan het doel en/of dat ze minder haalbaar zijn voor de uitvoeringsdiensten. Hieronder werken we voor vier specifieke verplichtingen uit hoe respondenten ze beoordelen. Ook gaan we in op beelden en percepties die omgevingsdiensten in de projectplannen of in de telefonische interviews hebben geuit ten aanzien van de verplichtingen.

70%-verplichting

Respondenten zijn overwegend positief over de verplichting dat minimaal 70% van de ontvangen middelen moet worden uitgegeven aan activiteiten die vallen onder categorie A. 77% van de respondenten vindt deze verplichting redelijk, 15% is met een 3 op een schaal van 5 neutraal en 8% van de respondenten vindt deze verplichting *niet* redelijk. Respondenten die positief waren over de regeling merken hierover op dat ze vinden dat toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht (ofwel categorie A activiteiten) prioriteit moet hebben, aangezien dit tegemoetkomt aan het doel van de SPUK THE. Daarnaast vinden respondenten dit een reële en haalbare verhouding.

In een aantal reacties worden hier de volgende kanttekeningen bij gemaakt: 1) sommige specifieke werkzaamheden vallen voor sommige omgevingsdiensten logischer onder categorie A dan onder categorie B (zoals stimulerende toezichtactiviteiten zonder hersteltermijnen of opleiding en training van toezichthouders) en 2) de verhouding is in de praktijk niet altijd makkelijk te realiseren, omdat de kennis en ervaring van de nieuwe medewerkers nog moeten worden opgebouwd. Eén respondent ziet graag meer ruimte om de middelen te besteden aan (bovenwettelijke) activiteiten die vallen onder categorie B: *"juist omdat daar de gemeenten niet voor willen betalen, en dit veel op kan leveren"*. Een andere respondent

sluit zich hierbij aan, en geeft ook aan dat de 70% in categorie A niet behaald kon worden, omdat er veel tijd aan onderwijs is besteed.

Uit de projectplannen van de omgevingsdiensten blijkt dat een grote meerderheid rapporteert dat het (nog) niet is gelukt om 70% van de bijdrage te besteden aan categorie A-activiteiten. Twintig omgevingsdiensten kunnen per 1 oktober 2023 niet aan deze verplichting voldoen. Acht omgevingsdiensten rapporteren dat het wel is gelukt om aan deze verplichting te voldoen.

De meest voorkomende verklaring voor het niet voldoen aan deze verplichting is onvoldoende capaciteit binnen de omgevingsdienst. Er moesten nieuwe afdelingen worden opgezet en nieuw personeel geworven om de categorie A-activiteiten op gang te brengen. Zo verklaart één omgevingsdienst: *"op dit moment hebben wij een groot deel van budget besteed aan ondersteunende activiteiten. Zo is er geïnvesteerd in het zoeken van personeel. Daarnaast is er tijd geïnvesteerd in data-analyse, onderzoek naar de juiste manier van monitoring en het uitzetten van de aanbesteding. De geactualiseerde planning is zo ingericht dat alle activiteiten zo worden uitgevoerd dat we voldoen aan de 70% verdeling over de gehele periode."*

Veel omgevingsdiensten geven soortgelijke verklaringen, inclusief de verwachting om in de toekomst wel aan de 70%-verplichting te kunnen voldoen. Zestien omgevingsdiensten kaarten in hun verklaring problemen met arbeidskrachten aan, zoals personeelswisselingen, onvoldoende capaciteit en een krappe arbeidsmarkt. Daarnaast lichten zij toe dat het tijd kost om nieuwe toezichthouders op te leiden.

In de telefonische interviews uiten omgevingsdiensten zich positief over de 70-30% verhouding. Ook omgevingsdiensten die aangeven dat ze veel waarde zien in het adviseren van bedrijven (ten opzichte van alleen toezicht houden), vinden dat de SPUK THE hier voldoende ruimte voor biedt (onder de categorie B-activiteiten). Externe stakeholders sluiten zich hierbij aan: 30% voor categorie B-activiteiten is genereus, maar het is ook belangrijk om hiervoor voldoende ruimte te geven.

Fte-verplichting

Ook zijn de meeste respondenten positief over de verplichting om in de betreffende periode één fte voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht aan te nemen[17]. 81% van de respondenten vindt deze verplichting redelijk, 15% is neutraal en 4% vindt deze verplichting *niet* redelijk. Over het algemeen vinden respondenten de verplichting goed passen bij het doel van de SPUK THE. Eén respondent geeft aan: *"het brengt omgevingsdiensten ook in een positie waarin ze moeite moeten doen om geschikte kandidaten te vinden en deze intern op de leiden, dit is een goede uitdaging."*

Genoemde aandachtspunten zijn dat: 1) de verplichting momenteel niet voor alle omgevingsdiensten haalbaar is vanwege de krapte op de arbeidsmarkt, 2) de verplichting niet optimaal aansluit bij de snel veranderende posities en taken van medewerkers van de omgevingsdiensten, 3) voor het aantrekken van de fte meer kosten gemaakt worden dan gedekt worden vanuit de SPUK THE, en 4) de periode van de regeling onvoldoende zekerheid biedt om voldoende vaste medewerkers aan te nemen. De respondent die de verplichting *niet* redelijk vindt, is van mening dat één extra fte te weinig is om voldoende bij te kunnen dragen aan het doel van de regeling. Het ministerie van KGG merkt hierover op dat deze verplichting het aantrekken van *minimaal* één extra fte betreft.

Aldus externe stakeholders is de fte-verplichting erg redelijk en *"lukt het iedereen makkelijk om 1 fte aan te nemen".* Wel sluit één externe stakeholder

[17] Indien het jaarlijkse bedrag voor de omgevingsdienst minder bedraagt dan € 140.000, kan de omgevingsdienst volstaan met het aantrekken van 0,5 fte voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.

zich aan bij het aandachtspunt dat de looptijd van de SPUK THE onvoldoende zekerheid biedt. Een structurele bijdrage biedt voor langere tijd zekerheid en zorgt ervoor dat omgevingsdiensten echt durven te investeren. De stakeholder signaleert dat sommige omgevingsdiensten geen nieuwe medewerkers meer durven aan te nemen uit angst dat de financiële ondersteuning in 2027 wegvalt.

40%-verplichting

Respondenten oordelen iets minder positief over de verplichting dat jaarlijks minimaal 40% van de uitgekeerde middelen moet worden besteed door de omgevingsdienst. 73% van de respondenten vindt deze verplichting redelijk, 23% geeft een 3 op een schaal van 5 en is dus iets kritischer over deze verplichting en 4% vindt de verplichting *niet* redelijk (één respondent). Over het algemeen lichten respondenten toe dat ze dit een haalbare verplichting vinden. Enkele respondenten merken op dat het vooral bij de aanvang van de regeling lastig was om aan deze eis te voldoen. Eén respondent geeft aan dat dit een belangrijke verplichting is, om te voorkomen dat er enorme achterstanden ontstaan.

Een aantal respondenten is minder positief, omdat werving tijd kost en het lastig is om direct voldoende gekwalificeerde medewerkers aan te trekken. Ze geven aan dat het wenselijk is als de omgevingsdiensten hier meer vrijheid in krijgen. De respondent die de verplichting *niet* redelijk vindt, licht toe: "*door verdere professionalisering van het energietoezicht (…), de huidige arbeidsmarkt en aanpassingen van wet- en regelgeving (…) is het lastig om te voldoen aan de 40%-verplichting in de eerste jaren. De zware industrie vraagt een ander soort toezichtsprofiel dan het MKB. Met de onzekerheid rondom de financiering na 2026 geeft dit uitdagingen rondom personeelsbeleid. Deze zeer-grootverbruikers (zware industrie) worden voornamelijk gecontroleerd op basis van de SPUK middelen.*"

Volgens de resultaten van de halfjaarlijkse monitoring is door veel omgevingsdiensten (nog) niet voldaan aan de 40%-verplichting. Elf omgevingsdiensten is het reeds gelukt om jaarlijks minimaal 40% van de tot dan toe uitgekeerde middelen te besteden. Voor achttien omgevingsdiensten lukte dit per 1 oktober 2023 (nog) niet.[18] De reden voor het niet voldoen aan deze verplichting is vaak gerelateerd aan onvoldoende capaciteit binnen de omgevingsdienst. Zo legt één omgevingsdienst in het projectplan uit: "*het eerste kwartaal van 2023 hebben wij als gevolg van personele omstandigheden (o.a. ziekte) een minder optimale start gehad".* Veel omgevingsdiensten geven in de projectplannen aan dat ze verwachten dat ze in de toekomst kunnen voldoen aan deze verplichting.

In de telefonische interviews wordt bevestigd dat de uitdagingen rondom de 40%-verplichting voornamelijk opstartperikelen betreft. Het opzetten van een team kost tijd, waardoor je in het eerste jaar (of de eerste twee jaren) lastig 40% van de uitgekeerde middelen kunt besteden. Eén omgevingsdienst licht toe dat ze externe krachten van hun eigen middelen hebben moeten inhuren om te voldoen aan de 40%-verplichting. Deze gesprekspartner geeft aan dat ze de bijdrage vanuit de SPUK THE liever op de 'juiste' manier (zonder externe inhuur voor activiteiten die niet vanuit de SPUK THE worden gesubsidieerd) hadden besteed. De 40%-verplichting kan op deze manier leiden tot een verkeerde prikkel om de bijdrage vooral snel te besteden, terwijl de omgevingsdiensten de bijdrage volgens de gesprekspartner sowieso wel willen gebruiken.

Verplichting uitvoering niet door derden

De respondenten oordelen het meest kritisch over de verplichting dat werkzaamheden niet door derden mogen worden uitgevoerd. 55% van de respondenten vindt deze verplichting redelijk, 19% vindt met een 3 op een

[18] Dit telt op tot 29 omgevingsdiensten, omdat de twee omgevingsdiensten die sindsdien zijn gefuseerd apart zijn meegenomen in deze monitoringsronde.

schaal van 5 de verplichting niet redelijk maar ook niet onredelijk en 27% vindt deze verplichting *niet* redelijk. Deze verplichting wordt ook het vaakst genoemd als de verplichting die volgens de respondenten moet worden aangepast: zes respondenten geven dat aan dat een uitwijkmogelijkheid naar externe inhuur/ een flexibele schil wenselijk is[19]. De respondenten die de verplichting *wel* redelijk vinden lichten toe dat deze verplichting garandeert dat de kennis en kunde langdurig aanwezig blijft bij de omgevingsdienst. De andere respondenten geven aan dat deze verplichting zorgt voor extra complexiteit in de huidige arbeidsmarkt, dat ervaren toezichthouders momenteel niet voldoende beschikbaar zijn en/of dat uitwijkmogelijkheden naar een flexibele schil gewenst zijn.

> *"Mogelijk zou hier ook gewerkt kunnen worden met een percentage. Doordat de aangetrokken fte ook training en opleiding nodig heeft (B), worden op die momenten geen activiteiten uitgevoerd door die fte aan activiteiten uit A. Dat zou opgevangen kunnen worden door aanbesteding van tijdelijk extra (extern) inzet op activiteiten uit A."*

Opvallend is dat de meeste respondenten in hun toelichting aangeven dat zij de keuze voor deze verplichting beleidsmatig begrijpen, maar dat ze gezien de lastige uitvoering alsnog pleiten voor meer flexibiliteit (waarbij beperkte inhuur mogelijk is).

In de telefonische interviews lichten omgevingsdiensten toe dat deze verplichting voornamelijk lastig is in de opstartfase van de SPUK THE. Als medewerkers net zijn aangenomen kunnen en mogen ze namelijk nog geen activiteiten uitvoeren die gesubsidieerd worden met de bijdrage vanuit de SPUK THE. Het is handig om dit soort 'gaten' tijdelijk op te kunnen vullen met een flexibele schil van externe krachten. Eén gesprekspartner pleit er bijvoorbeeld voor dat tot 2026 20% van de bijdrage van de SPUK THE besteed mag worden aan activiteiten die door externe krachten worden uitgevoerd.

Daarnaast is het voor erg specialistische kennis handig als externe inhuur mogelijk is. Bijvoorbeeld voor het extern inhuren van een jurist die specifieke kennis heeft op het terrein van toezicht op de energiebesparingsplicht.

Het ministerie van KGG licht toe dat expliciet is gekozen dat de activiteiten voor toezicht en handhaving niet door externe inhuur mocht worden uitgevoerd, omdat de SPUK THE zich richt op het realiseren van additionele capaciteit *binnen* de omgevingsdiensten. In overleg met omgevingsdiensten is wel besloten om externe inhuur voor bepaalde categorie B-activiteiten toe te staan.

In de externe gesprekken laten alle stakeholders zich positief uit over de strekking van deze verplichting. Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze het belangrijk vinden dat de SPUK THE zich richt op het versterken van de interne capaciteit van de omgevingsdiensten: *"dit is de enige manier om de omgevingsdiensten in kwaliteit te verbeteren".*

[19] De andere verplichtingen worden hoogstens door één respondent genoemd als concreet antwoord op de vraag 'Hoe kunnen de verplichtingen in de SPUK THE wat u betreft concreet worden verbeterd? Zijn er verplichtingen waarvan u vindt dat ze moeten worden aangepast?'.



3. Ervaringen met het proces

3. Ervaringen met het proces

In dit hoofdstuk staan we stil bij het proces dat de omgevingsdiensten doorlopen om in aanmerking te komen voor een bijdrage vanuit de SPUK THE. We gaan voor zowel het aanvraagproces als het proces van monitoren, verantwoorden en vaststellen in op: 1) de wijze waarop dit proces op papier staat, en 2) de manier waarop dit proces volgens de omgevingsdiensten in de praktijk uitpakt. Ten slotte staan we stil bij de percepties van omgevingsdiensten over de communicatie en het contact met RVO.

3.1 Aanvraagproces

Op papier:

De specifieke uitkering wordt op aanvraag aan een omgevingsdienst verstrekt. Deze aanvraag moest worden ingediend tussen 10 oktober 2022 en 31 maart 2023. De omgevingsdienst had echter alleen recht op uitbetaling voor het jaar 2022 indien de aanvraag vóór 11 november 2022 was ingediend.

In de aanvraag dient te worden ingegaan op de vormgeving van het project door de geplande activiteiten en de wijze waarop de activiteiten worden uitgevoerd te omschrijven. Ook moet (in het projectplan) een inschatting worden gemaakt van het beoogde aantal bedrijven waar deze activiteiten zullen worden verricht.

Het is van belang dat de omgevingsdienst beschrijft hoe het projectplan aansluit bij de reeds geplande activiteiten. De omgevingsdienst dient het additionele karakter te onderbouwen op basis van een (kwalitatieve) omschrijving van de nulsituatie op het gebied van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, inclusief beschikbare middelen.

Een **aanvraag** bevat in ieder geval:

1. De naam van de omgevingsdienst;
2. De contactgegevens van de contactpersoon bij de omgevingsdienst;
3. De datum van de aanvraag;
4. De hoogte van de aangevraagde specifieke uitkering;
5. Een projectplan.

Het **projectplan** bevat in ieder geval:

1. Een beschrijving van de nulsituatie;
2. Een beschrijving van de doelgroep;
3. Een beschrijving van de wijze waarop de activiteiten worden ingericht, uitgevoerd en gemonitord voor de jaren 2022 en 2023;
4. Een gespecificeerde begroting;
5. Een beschrijving op hoofdlijnen van de wijze waarop en de keuze voor de activiteiten wordt ingericht, uitgevoerd en gemonitord voor de jaren 2024 tot en met 2026;
6. Een verklaring waarin is opgenomen dat de activiteiten worden uitgevoerd conform de kwaliteitscriteria VTH.[15]

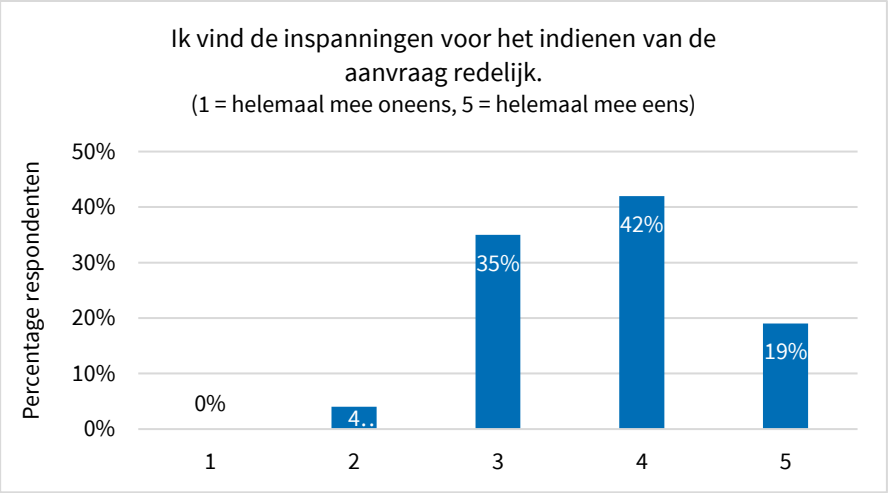
In de enquête oordelen de respondenten wisselend over de mate waarin de inspanningen voor het indienen van de aanvraag redelijk zijn. ‘Redelijk’ is in dit geval gedefinieerd als: passend bij het doel en de hoogte van de bijdrage. Het grootste deel van de respondenten (63%) vindt de inspanningen redelijk. Deze respondenten lichten toe dat ze de inspanningen mee vinden vallen. Zo licht een respondent toe: “*de aanvraag*

bleek uiteindelijk heel erg mee te vallen. Er werden vooraf veel eisen genoemd die ook stevig werden neergezet, maar waarvoor uiteindelijk niet of nauwelijks een onderbouwing wordt gevraagd".

Een andere respondent vindt de inspanningen terecht in verhouding met de hoogte van de bijdrage: *"het SPUK budget moet een versterking zijn van het energietoezicht, welke zo effectief mogelijk moet worden ingezet. Gezien de hoogte van het budget dat beschikbaar wordt gesteld mag een goede aanvraag worden verwacht."* Tot slot geeft één respondent aan dat de inspanningen ook nuttig zijn voor de eigen uitvoering: *"het opstellen van de begroting en projectplan vragen een aanzienlijke inzet maar zijn zinvol omdat dit helpt om de middelen op een gestructureerde wijze in te zetten".*

Een derde van de respondenten (35%) geeft de mate waarin de inspanningen redelijk zijn een 3 op een schaal van 1 tot 5. Eén van deze respondenten licht toe: *"de aanvraag is complex en vraagt behoorlijke inzet. De aanvraag vraagt gedetailleerde informatie van de zaaksystemen wat niet altijd eenvoudig uit de systemen te halen valt".* Daarbij merken twee respondenten op dat de tijd voor het indienen van de aanvraag te kort was.

Tot slot oordeelt 4% (één respondent) dat de inspanningen voor het indienen van de aanvraag *niet* redelijk zijn. Deze respondent licht toe: *"voor een kleine OD is de verhouding een beetje zoek"*. Sommige omgevingsdiensten geven aan dat voornamelijk de eenmalige inspanningen voor het opzetten van de monitoring (bijvoorbeeld het opzetten van een ramingstool) een forse investering hebben gekost. Als mogelijke verbetering oppert één respondent om een format aan te bieden voor het indienen van de begroting.



Figuur 4. Beoordeling inspanningen aanvraagproces (door 26 respondenten).

3.2 Monitoren, verantwoorden en vaststellen

Op papier:

De jaarlijkse verantwoording over de besteding verloopt via de *'single information, single audit'*-systematiek[21]. In de beschikking die omgevingsdiensten ontvangen kunnen bestedings- en effectindicatoren worden opgenomen die uiteindelijk terug te zien zijn in de verantwoording.

[20] Staatscourant 2022, 17828.

[21] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/uitwisseling-financiele-gegevens-met-sisa-en-iv3/single-information-single-audit-sisa.

Daarnaast rapporteert de omgevingsdienst halfjaarlijks (op 1 april en 1 oktober) over de voortgang van de activiteiten uit het projectplan. De indicatoren die moeten terugkomen in deze rapportages zijn in overleg met omgevingsdiensten vastgesteld[17]:

1. Het aantal uitgevoerde controles op de energiebesparingsplicht, onderverdeeld naar het aantal bedrijven per jaar, en naar: 1) informatieplichtige bedrijven, 2) onderzoeksplichtige (niet ETS) bedrijven, en 3) EU ETS-deelnemers.
2. Het aantal uitgevoerde hercontroles op de energiebesparingsplicht, onderverdeeld naar het aantal bedrijven per jaar, en naar: 1) informatieplichtige bedrijven, 2) onderzoeksplichtige (niet ETS) bedrijven, en 3) EU ETS-deelnemers.
3. Het aantal geconstateerde overtredingen onderverdeeld in: 1) gebouwmaatregelen, 2) procesmaatregelen, en 3) faciliteitmaatregelen.
4. Additioneel aangenomen fte ten opzichte van de nulsituatie.
5. Het aantal nog te bezoeken bedrijven op basis van het projectplan.

Daarnaast is in de monitoringsverplichting een aantal indicatoren toegevoegd op verzoek van het coördinatieteam SPUK Energie. Het doel hiervan was het verkrijgen van een zo volledig mogelijk beeld van het toezicht en de handhaving op energiebesparing in Nederland. De toegevoegde indicatoren gaan over werkzaamheden die naast de SPUK THE en de VUE worden uitgevoerd door de omgevingsdienst. Hierbij is aansluiting gezocht met de indicatoren zoals die voor de SPUK THE worden uitgevraagd. Het verstrekken van deze gegevens voor de toegevoegde indicatoren is niet verplicht vanuit de SPUK THE.

De toegevoegde indicatoren zijn:

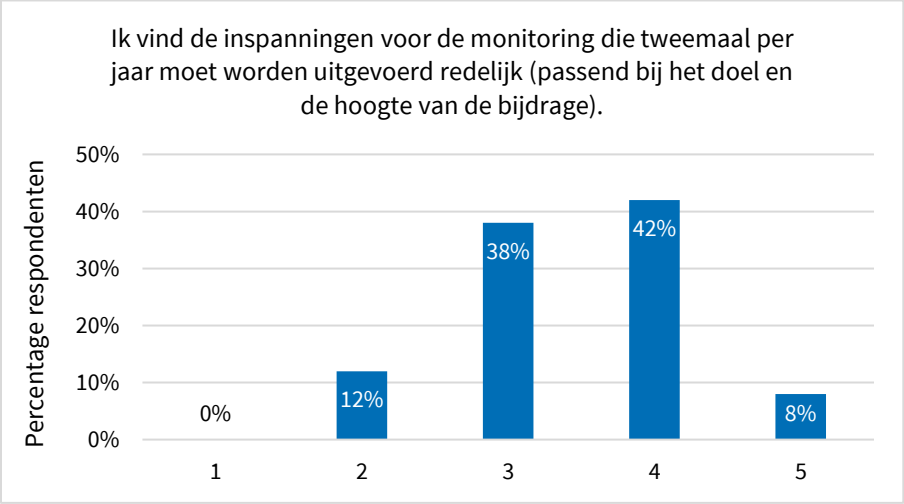
1. Het aantal uitgevoerde controles bij bedrijven in het kader van energiebesparing (buiten de SPUK- en VUE-gelden om).
2. Het aantal uitgevoerde hercontroles bij bedrijven in het kader van energiebesparing (buiten de SPUK- en VUE-gelden om).
3. Het aantal geconstateerde overtredingen na hercontrole (buiten de SPUK- en VUE-gelden om), onderverdeeld in: 1) gebouwmaatregelen, 2) procesmaatregelen, en 3) faciliteitmaatregelen.
4. Het totaal aantal uitgeschreven (voornemens en verbeuringen) last onder dwangsommen in de afgelopen periode.

De omgevingsdienst legt verantwoording af over de besteding van de specifieke uitkering. Indien uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat de specifieke uitkering onrechtmatig of niet volledig is besteed aan de activiteiten waarvoor deze is verstrekt, kan de uitkering (gedeeltelijk) worden teruggevorderd. Nadat de omgevingsdienst heeft aangegeven dat het gaat om eindverantwoording, wordt de specifieke uitkering vastgesteld. De specifieke uitkering wordt overeenkomstig de verlening vastgesteld, tenzij: 1) de activiteiten waarvoor de specifieke uitkering is verleend, niet (volledig) hebben plaatsgevonden, of 2) niet is voldaan aan de verplichtingen en monitoringseisen.[18]

Inspanningen voor monitoring

Het oordeel van de respondenten over de inspanningen die gepleegd moeten worden voor de halfjaarlijkse monitoring is tevens verdeeld. De helft van de respondenten (50%) geeft aan dat de inspanningen voor de monitoring redelijk zijn. ‘Redelijk’ is ook hier gedefinieerd als: passend bij het doel en de hoogte van de bijdrage. Deze respondenten gaan bijvoorbeeld in op de toegevoegde waarde van de monitoring. Ze geven aan

dat de inspanningen leiden tot verbetering van inzicht (ook voor gemeenten).



Figuur 5. Beoordeling inspanningen monitoring (door 26 respondenten).

12% van de respondenten vindt de inspanningen die gepleegd moeten worden voor de monitoring *niet* redelijk. Eén van deze respondenten geeft aan het vooral niet eens te zijn met de momenten van de metingen: *"de data van verantwoording sluiten niet aan op kwartaalovergangen en zijn heel onhandig gekozen".* Zeven andere respondenten (ook respondenten die de mate van inspanning wel redelijk vinden) sluiten zich daarbij aan en pleiten voor een monitor die aansluit bij het kalenderjaar en de interne rapportagecyclus van de omgevingsdiensten. Twee van deze respondenten benoemen expliciet dat een jaarlijks monitoringsmoment zou volstaan. In de telefonische interviews sluiten de omgevingsdiensten zich hierbij aan. Ze lichten toe dat de periode waarover de SPUK THE rapporteert niet goed aansluit bij hun interne bedrijfsvoering, omdat ze zelf uitgaan van een kalenderjaar.

38% beoordeelt de mate waarin de inspanningen voor de monitoring redelijk zijn met een 3 op een schaal van 1 tot 5. Eén van deze respondenten reageert: *"de informatie die gevraagd wordt heeft vooral in het begin een flinke investering en arbeidsintensieve aanpak nodig gehad. Inmiddels is het redelijk te doen".*

22 omgevingsdiensten benoemen in het projectplan dat aan het opzetten van de monitoringssystematiek een groot deel van de bijdrage vanuit de SPUK THE wordt gespendeerd. Veel omgevingsdiensten verwachten dat deze uitgaven zullen afnemen, nu de monitoring in gang is gezet. Toch blijven de omgevingsdiensten kosten voor de monitoring verwachten: *"de aanbesteding van de monitorings- en checklistentool is in gang gezet. Wij verwachten over de gehele looptijd €40.000 van ons SPUK budget hieraan te besteden".*

In de telefonische interviews onderschrijven omgevingsdiensten en externe stakeholders dat de monitoringsmomenten niet goed aansluiten bij de interne rapportagecyclus. Verder geven de omgevingsdiensten aan dat in de monitoring gevraagd wordt om gegevens die lastig in kaart te brengen zijn. Bijvoorbeeld het onderscheid in het soort controle (van informatieplichtige of onderzoeksplichtige bedrijven of EU-ETS deelnemers) of het soort overtreding (gebouwmaatregelen, faciliteitsmaatregelen, procesmaatregelen). Twee gesprekspartners pleiten voor een lossere vorm van monitoring, waarbij omgevingsdiensten (volgens een uniform format) op hoofdlijnen aangeven wat ze hebben bereikt, en hoe ze dat hebben aangepakt.

De omgevingsdiensten vinden het lastig om aan te geven hoeveel extra tijd ze hebben besteed aan de inspanningen die gepleegd moeten worden voor de halfjaarlijkse monitoring. Vooral het opzetten van het monitoringssysteem heeft volgens sommige omgevingsdiensten om een flinke investering gevraagd. Eén omgevingsdienst schat in dat medewerkers daar ongeveer 300 a 400 uur mee bezig zijn geweest.

Eén omgevingsdienst geeft telefonisch aan de inspanningen voor de monitoring wel redelijk te vinden. De inspanningen passen volgens deze gesprekspartner bij de hoogte van de bijdrage: *"logisch dat daar een bepaalde verantwoording bij hoort".*

Inspanningen voor uitvoeren projectplan

Daarnaast is de respondenten gevraagd of ze de inspanningen voor het jaarlijks uitvoeren van het projectplan redelijk vinden. De meerderheid (66%) geeft aan de inspanningen redelijk te vinden. 12% geeft aan de inspanningen *niet* redelijk te vinden, en 23% beoordeelt de mate waarin de inspanningen redelijk zijn met een 3 op een schaal van 1 tot 5.

Een groot deel van de respondenten vindt de inspanningen voor het jaarlijks uitvoeren van het projectplan dus redelijk. Een respondent reageert: *"het uitvoeren van het projectplan is haalbaar op het moment dat de beschikbare capaciteit in overeenstemming is met de beschikbare middelen".* Andere respondenten vinden voornamelijk de hoeveelheid informatie die voor het projectplan aangeleverd moet worden niet redelijk: *"aanpassingen van het projectplan (jaarprognose) zou pragmatischer kunnen worden ingericht (en veel minder detail!)"* en *"wij maken een eigen plan voor onze uitvoering, SPUK verlangt andere informatie en dat is dus extra werk".*

In de telefonische interviews geeft één gesprekspartner aan dat het uitvoeren van het projectplan om te gedetailleerde informatie vraagt. Dit gaat bijvoorbeeld over de gedetailleerde en uitgesplitste update ten aanzien van de financiën per activiteit. De gesprekspartner ziet graag terug dat er meer vertrouwen is in de omgevingsdiensten: *"we doen het goed, heb vertrouwen en ga niet zoveel de diepte in!".* Volgens de gesprekspartner betekent dit veel werk voor de omgevingsdiensten, en levert het weinig op.

Een verantwoording op hoofdlijnen, volgens een vast format waarbij om minder uitgesplitste aantallen wordt gevraagd, zou volgens deze gesprekspartner leiden tot een betere verhouding tussen lasten en baten voor de omgevingsdiensten.

Het ministerie van KGG reageert dat het ministerie gezamenlijk met een afvaardiging van omgevingsdiensten, de VNG en IPO is gekomen tot de huidige vereisten voor de monitoring en het uitvoeren van het projectplan. Het ministerie van KGG moet verantwoording afleggen over de voortgang naar zowel de Tweede Kamer als de maatschappij. Het ministerie wil derhalve de voortgang kunnen monitoren van de besteding van de bijdrage vanuit de SPUK THE. Daarnaast wil het ministerie goed kunnen verantwoorden dat de verstrekte middelen gebruikt worden voor het doel van de regeling. Aldus het ministerie is gezamenlijk met de stakeholders een afweging gemaakt tussen de wensen van het ministerie, en de mogelijke lasten die dit met zich meebrengt voor de omgevingsdiensten.

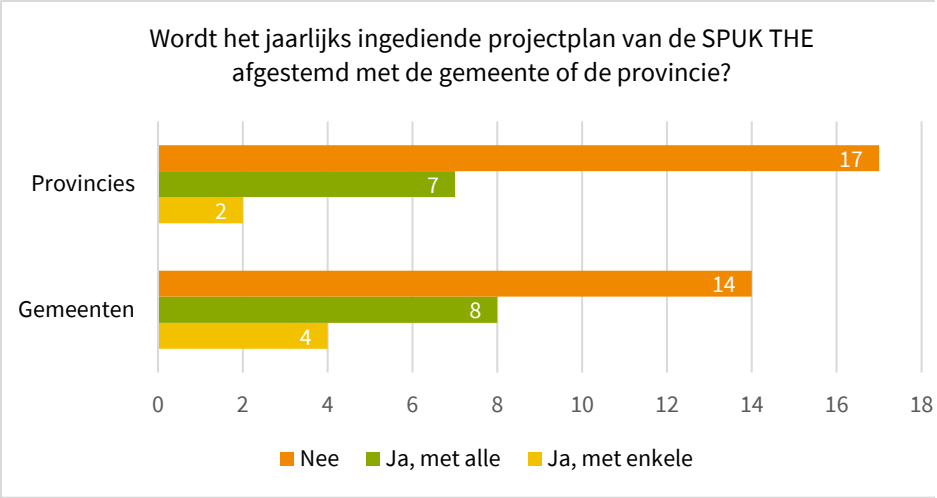
Afstemming projectplan met gemeenten/ provincies

De meeste respondenten, namelijk veertien, geven aan dat het jaarlijkse projectplan van de SPUK THE *niet* wordt afgestemd met de gemeenten binnen de regio. Acht overige respondenten geven aan juist met alle gemeenten af te stemmen. Vier respondenten stemmen het projectplan met enkele gemeenten af.

Zeventien respondenten stemmen het projectplan ook *niet* af met provincies. Negen respondenten stemmen het projectplan wel af met provincies: zeven met alle en twee met enkele provincies (zie figuur 6).

[22] Staatscourant 2022, 17828.

[23] Staatscourant 2022, 17828.



Figuur 6. Afstemming projectplan met gemeenten en provincies (door 26 respondenten).

Veel respondenten (zowel respondenten die aangeven met gemeentes en provincies af te stemmen als respondenten die zeggen dit niet te doen) lichten toe dat ze gemeentes en provincies wel op de hoogte stellen van (de hoofdlijnen van) het projectplan. De meeste gemeenten en provincies hebben aldus de respondenten echter minder zeggenschap ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de SPUK THE.

Van de respondenten die vermelden dat ze het projectplan *niet* met de gemeenten en provincies afstemmen, geeft een aantal aan dat wel op een andere manier met de gemeenten en provincies wordt afgestemd over het toezicht op de energiebesparingsplicht. Vooral op het gebied van de uitvoering van het toezicht wordt met gemeenten gecommuniceerd: "*het projectplan wordt niet op voorhand afgestemd met de deelnemers, maar het toezichtprogramma wordt wel afgestemd met de deelnemers om rekening te houden met politiek-/bestuurlijke gevoeligheid of andere lopende trajecten.*"

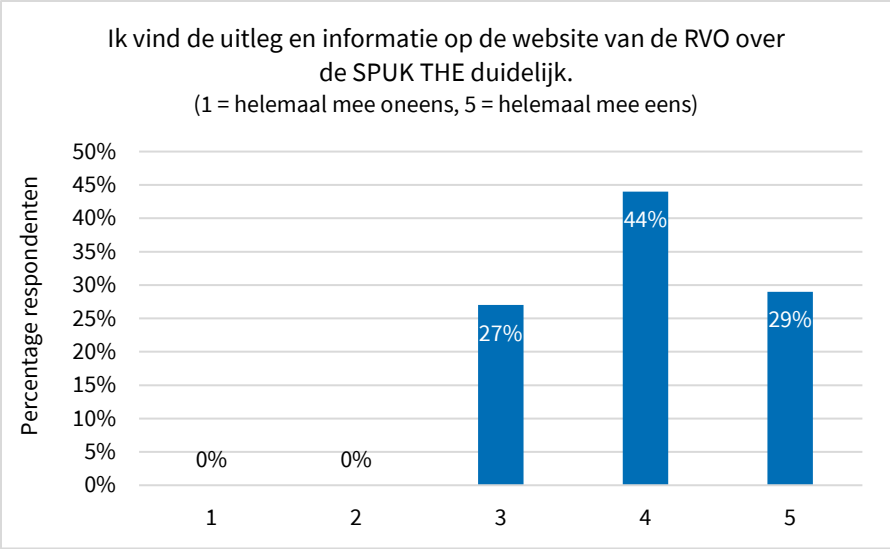
Daarnaast kaarten enkele respondenten aan dat het projectplan van de omgevingsdienst *regionaal* beleid betreft, en het afstemmen met alle gemeenten en de provincie inefficiënt en vertragend werkt. Zo stelt een respondent: "*de omgevingsdienst streeft naar een regiobreed gelijk speelveld. Maatwerk per gemeente is niet efficiënt.*" Tot slot geven twee respondenten aan dat gemeenten andere prioriteiten hebben dan energiebesparing.

Een kanttekening bij bovenstaande beelden is dat het projectplan volgens de regeling in elk geval afgestemd moet worden met het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst.[24] In het dagelijks bestuur nemen ook vertegenwoordigers van de gemeenten en/of provincies plaats. Het door hen afgevaardigde bestuur zou dus in ieder geval op de hoogte moeten zijn van (de inhoud van) het projectplan.

3.3 Contact en communicatie

In de enquête is respondenten gevraagd naar hun percepties over de communicatie over de SPUK THE en het contact met RVO.

[24] Staatscourant 2022, 17828. Artikel 5.3: *"Een omgevingsdienst verklaart met het doen van de aanvraag dat de aanvraag is afgestemd met het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst."*.

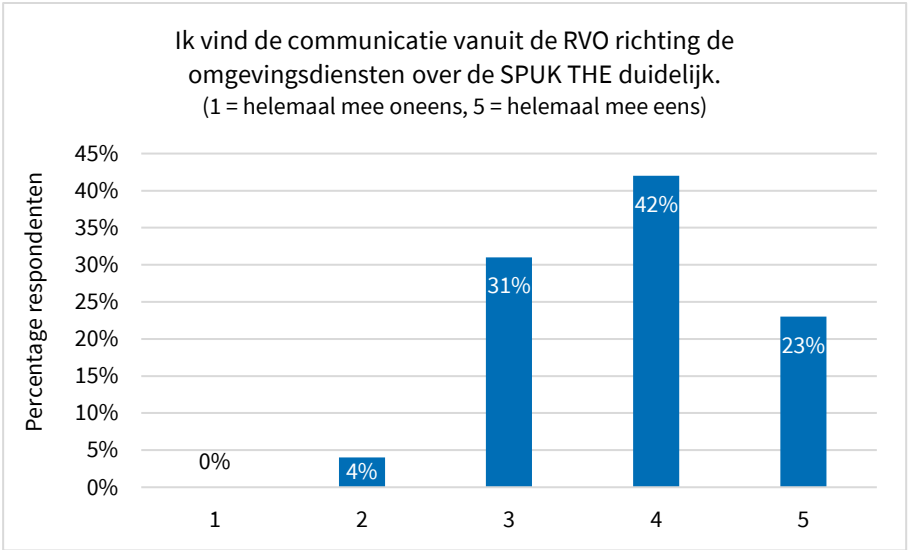


Figuur 7. Beoordeling uitleg en informatie website SPUK THE (door 26 respondenten).

Geen van de respondenten vindt de informatie over de SPUK THE op de website van RVO onduidelijk. 27% geeft met een 3 op een schaal van 1 tot 5 aan dat de informatie van de op website van RVO niet heel duidelijk, maar ook niet onduidelijk is. Het grootste deel, namelijk 73%, van de respondenten is het er mee eens dat de informatie duidelijk is (zie figuur 7).

Een aantal respondenten licht daarbij toe niet of nauwelijks op de website te kijken. Een paar respondenten hebben specifieke opmerkingen over de informatie op de website. Eén respondent vermeldt: "*wat betreft de uitleg en informatie, vind ik de informatie over welke activiteiten onder categorie A of B vallen en de vereisten met betrekking tot het aantal fte's en de 40% uitgave niet duidelijk*". Ook merkt een respondent op dat de FAQ's nog kunnen verbeteren: *"uitgebreidere én centrale beantwoording FAQ's (uitleg diverse begrippen, verplichtingen) is wel wenselijk"*.

De omschrijving van de activiteiten (categorie A en B) waarvoor de bijdrage moet worden ingezet is voor de meeste respondenten (69%) duidelijk. Van de overige respondenten beoordeelt 27% de duidelijkheid van de omschrijving van de activiteiten met een 3 op een schaal van 1 tot 5. Eén respondent (4%) vindt de omschrijving *niet* duidelijk. Deze respondent geeft erbij aan dat dit wel ruimte biedt voor een eigen invulling van de activiteiten. Andere respondenten bevestigen dit. Een respondent vermeldt: "*de omschrijvingen stemmen niet overeen met onze huidige productcodes in het zaaksysteem*". Tot slot vinden sommige respondenten het niet helemaal duidelijk welke activiteiten binnen de categorieën passen. Deze respondenten willen bijvoorbeeld graag meer voorbeelden bij categorie B.



Figuur 8. Beoordeling communicatie RVO over SPUK THE (door 26 respondenten).

De meeste respondenten (66%) vinden de communicatie van RVO richting de omgevingsdiensten over de SPUK THE duidelijk. 30% van de respondenten beoordeelt de mate waarin de communicatie duidelijk is met

een 3 op een schaal van 1 tot 5. Eén respondent (4%) vindt de communicatie *niet* duidelijk (zie figuur 8). Deze respondent merkt op dat telkens maar één verbeterpunt naar de omgevingsdienst wordt gecommuniceerd (in plaats van alle verbeterpunten in één keer), wat tot onnodige communicatie leidt. Een andere respondent heeft een kritische opmerking over het verdere verloop: "*Ik ontvang in mijn beleving relatief weinig communicatie rondom de ontwikkelingen van de SPUK THE en het toekomstbeeld ervan. Informatie bereikt mij via via".* Twee respondenten lichten toe dat de communicatie in de loop der tijd al verbeterd is.

Meer dan de helft van de respondenten (58%) vindt ook specifiek de communicatie over de SPUK THE voorafgaand aan het indienen van het projectplan duidelijk. Slechts één respondent (4%) vindt deze communicatie *niet* duidelijk. De overige respondenten beoordelen deze communicatie met een 3 op een schaal van 1 tot 5. Eén respondent geeft aan dat de kengetallen onduidelijk zijn. Twee andere respondenten vermelden onduidelijkheden over de uurtarieven. Hierbij wordt benoemd dat deze ondertussen zijn verduidelijkt. Het ministerie van KGG vermeldt hierover dat RVO in 2022 een aantal sessies heeft georganiseerd om bestaande onduidelijkheden te signaleren en tackelen. Een groep omgevingsdiensten kon met RVO, het toenmalige ministerie van EZK en het IPLO konden in deze sessies overleggen over hun concept projectplan.

In de enquête is ook gevraagd hoe RVO het contact en de communicatie kan verbeteren. De respondenten geven enkele suggesties, waaronder: meer terugkoppelen naar de omgevingsdienst (denk aan terugkoppelingen over het projectplan), de communicatieteksten goed nakijken, de communicatie centraler weergeven en initiatieven vanuit andere omgevingsdiensten delen.

De meeste respondenten hadden geen behoefte aan meer of andere ondersteuning vanuit RVO in het proces (bijvoorbeeld bij het indienen van de aanvraag of bij het uitvoeren van de monitoring). Twee respondenten geven aan hier wel behoefte aan te hebben. Voor één respondent heeft deze behoefte te maken met onduidelijkheid over de uurtarieven. De andere respondent geeft aan meer ondersteuning te willen bij het interpreteren van de begrippen en verplichtingen.

De externe stakeholder ODNL herkent de hierboven genoemde percepties. Over het algemeen is er tevredenheid over het contact en de communicatie, maar er zijn een aantal aandachtspunten te benoemen (waarvan een deel gedurende de looptijd van de SPUK THE reeds is opgepakt). ODNL signaleert de volgende knelpunten, waarvan een aantal reeds benoemd is:

- Het is voor omgevingsdiensten niet altijd duidelijk dat de categorie B-activiteiten voor eigen invulling zijn;
- In het begin van de looptijd van de SPUK THE was niet vastgesteld wat een fte is (hoeveel uur op jaarbasis);
- In het begin van de looptijd van de SPUK THE was er tevens onduidelijkheid ten aanzien van de uurtarieven (inmiddels is gekozen voor een integraal uurtarief, dat elke omgevingsdienst zelf bepaalt);
- Er was onduidelijkheid over de mogelijkheid om voor activiteiten die worden gefinancierd met de bijdrage vanuit de SPUK THE toezichthouders te delen tussen omgevingsdiensten: kunnen (expert) toezichthouders van de ene omgevingsdienst worden gebruikt door een andere omgevingsdienst? Of kunnen toezichthouders van de ene omgevingsdienst bedrijfsbezoeken uitvoeren in een ander verzorgingsgebied?

ODNL raadt aan om informatie ten aanzien van deze knelpunten voor een eventuele continuering van de SPUK THE of een soortgelijk instrument helder op papier te zetten.



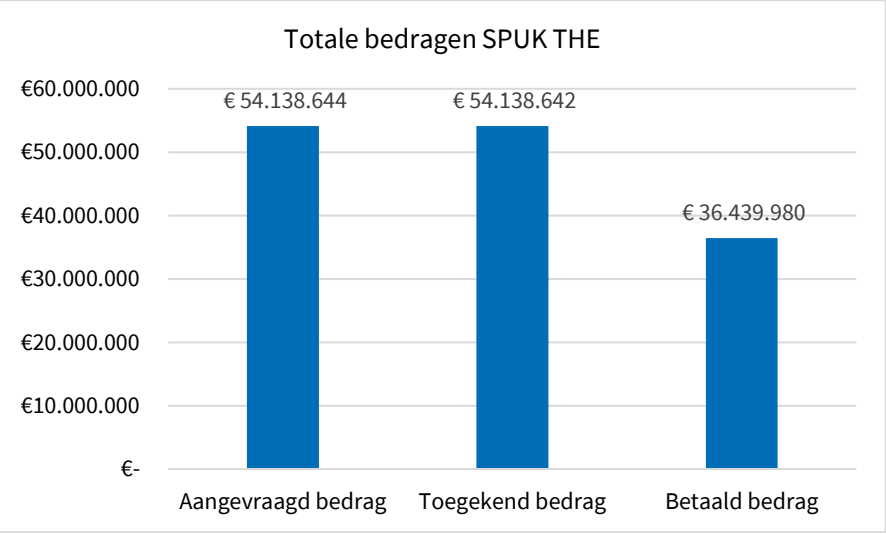
4. Resultaten en (verwachte) effecten

4. Resultaten en (verwachte) effecten

In hoofdstuk 4 beschrijven we de voorlopige resultaten en effecten van de SPUK THE. Ook blikken we vooruit op de verwachte effecten van de regeling.

4.1 Feiten & cijfers

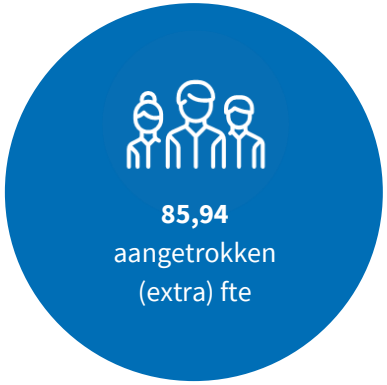
Onderstaande figuur toont de totale bedragen die zijn aangevraagd, toegekend en betaald aan de omgevingsdiensten in de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024. Het gemiddelde percentage betaald bedrag dat is besteed is 35,1%.



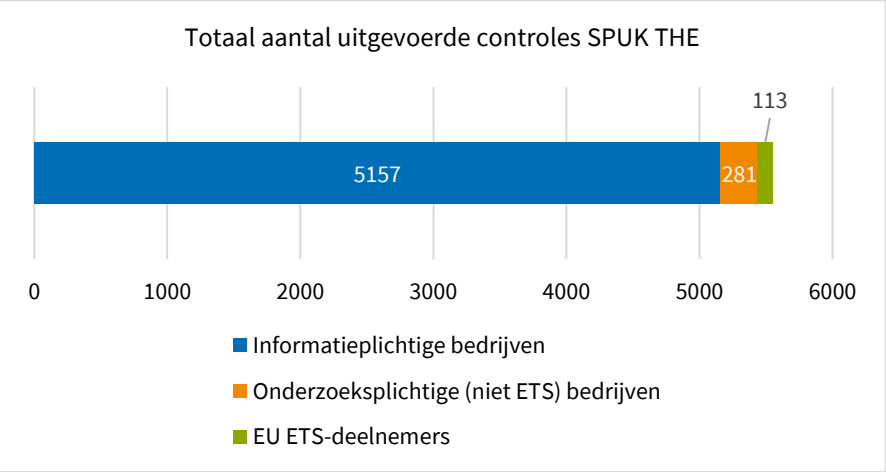
Figuur 9. Totale bedragen SPUK THE (april 2024).

In april 2024 hebben omgevingsdiensten als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE in totaal **85,94 (extra) fte** aangetrokken voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Dat betekent dat elke omgevingsdienst gemiddeld 3,07 (extra) fte heeft aangetrokken.

Per omgevingsdienst varieert het aantal aangetrokken (extra) fte ten opzichte van de nulsituatie tussen 0,5 en 5,68. Twee omgevingsdiensten hebben per 1 april 2024 minder dan 1 (extra) fte aangetrokken. Dit zijn allebei kleinere omgevingsdiensten. Voor één van deze twee omgevingsdiensten geldt dat het jaarlijkse bedrag (zoals opgenomen in bijlage 2 van de publicatie van de regeling in de Staatscourant) minder bedraagt dan €140.000.



In de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024 hebben de omgevingsdiensten met de bijdrage vanuit de SPUK THE in totaal **5.551 controles** uitgevoerd in het kader van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Het overgrote deel van deze controles betrof informatieplichtige bedrijven, namelijk 5.157 controles. Er zijn aanzienlijk minder onderzoeksplichtige bedrijven en EU ETS-deelnemers gecontroleerd vanuit de SPUK THE (zie figuur 10).



Figuur 10. Totaal aantal uitgevoerde controles SPUK THE (april 2024).

Onderstaande tabel toont het totaal aantal controles dat is uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE, in de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024. De controles zijn uitgesplitst per periode en per bedrijfssoort (informatieplichtig, onderzoeksplichtig of EU ETS). We geven per bedrijfssoort het gemiddeld aantal controles per omgevingsdienst en de reikwijdte in aantal uitgevoerde controles weer. De tabel laat zien dat het uitvoeren van controles met de SPUK-gelden op gang moest komen: tussen 10 oktober 2022 en 1 april 2023 vonden aanzienlijk minder controles plaats als in de periodes erna. Tussen 1 april 2023 en 1 oktober 2023 vonden de meeste controles plaats (2.789 controles); 517 controles meer dan in de meest recente periode (van 1 oktober 2023 tot 1 april 2024).

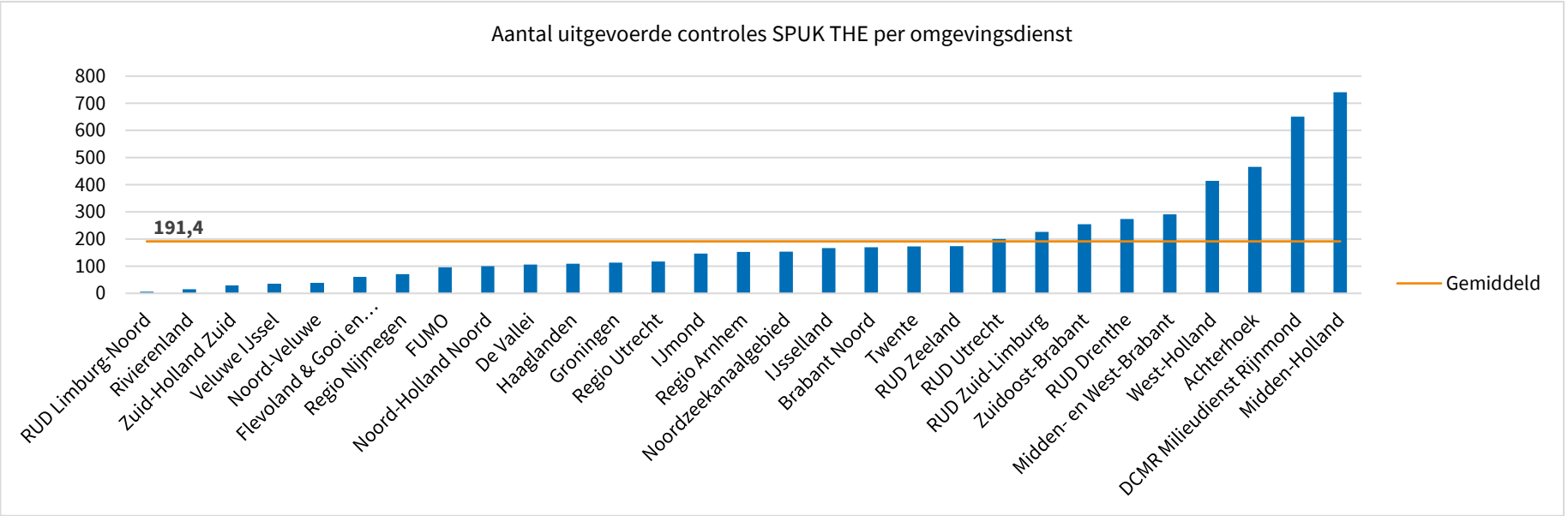
SPUK THE - Aantal uitgevoerde controles	Gecumuleerd	Gemiddeld	Reikwijdte	apr-23	okt-23	apr-24
Informatieplichtige bedrijven	5157	177,8	0 – 623	348	2651	2158
Onderzoeksplichtige (niet ETS) bedrijven	281	9,7	0 – 137	40	178	63
EU ETS-deelnemers	113	3,9	0 – 39	12	50	51

Tabel 2. Aantal uitgevoerde controles SPUK THE (april 2024).

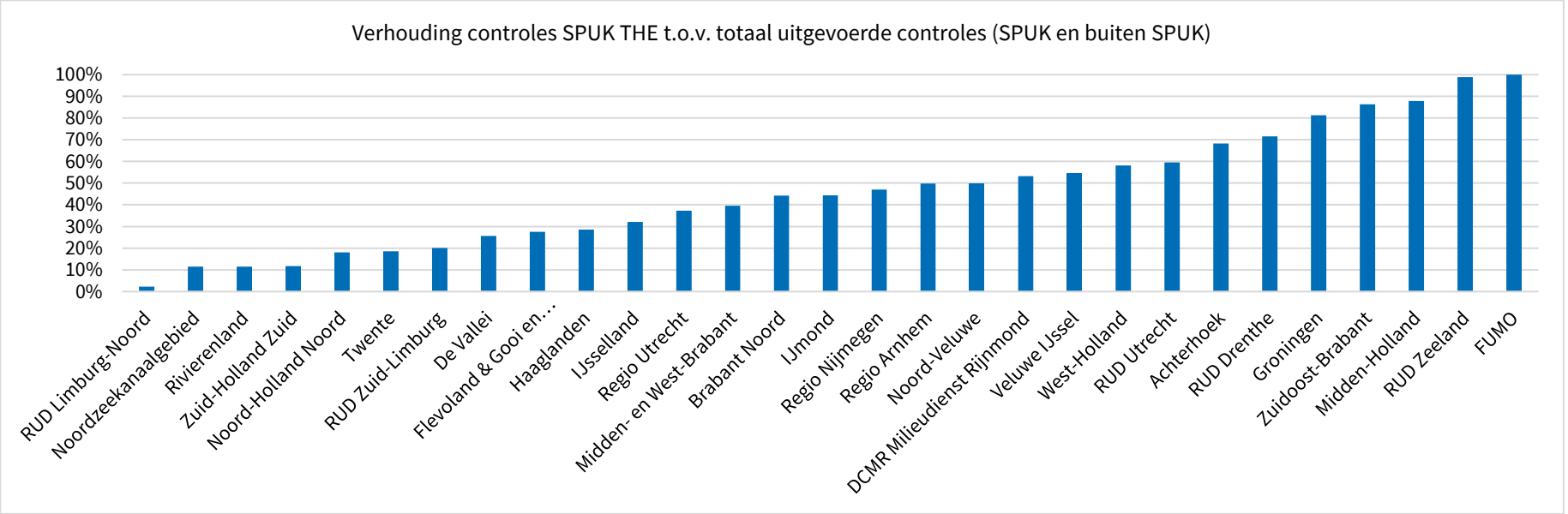
Op de volgende pagina geven we in figuur 11 het aantal uitgevoerde controles dat is uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE *per omgevingsdienst* weer. Dit geldt voor informatieplichtige bedrijven, onderzoeksplichtige bedrijven en EU ETS-deelnemers. Gemiddeld heeft een omgevingsdienst met de bijdrage vanuit de SPUK THE 191,4 controles uitgevoerd in de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024. Het aantal uitgevoerde controles per omgevingsdienst varieert tussen 6 en 741.

Figuur 12 toont vervolgens de verhouding van het aantal controles dat een omgevingsdienst heeft uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE, ten opzichte van het totaal aantal controles dat de omgevingsdienst heeft uitgevoerd in het kader van energiebesparing. Dit totaal aantal controles omvat dus de zowel de controles die een omgevingsdienst met de SPUK-gelden heeft uitgevoerd, als de controles die *niet* met SPUK- en VUE-gelden zijn uitgevoerd.

In de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024 zijn in totaal 13.377 controles uitgevoerd in het kader van energiebesparing (waarvan 7.826 controles *buiten* de SPUK- en VUE gelden om). In deze periode is 41,5% van het totaal aantal controles in Nederland uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE. In figuur 11 is te zien dat voor twaalf omgevingsdiensten geldt dat de helft of meer van de uitgevoerde controles plaatsvond vanuit de SPUK-gelden.



Figuur 11. Aantal uitgevoerde controles SPUK THE per omgevingsdienst (april 2024).

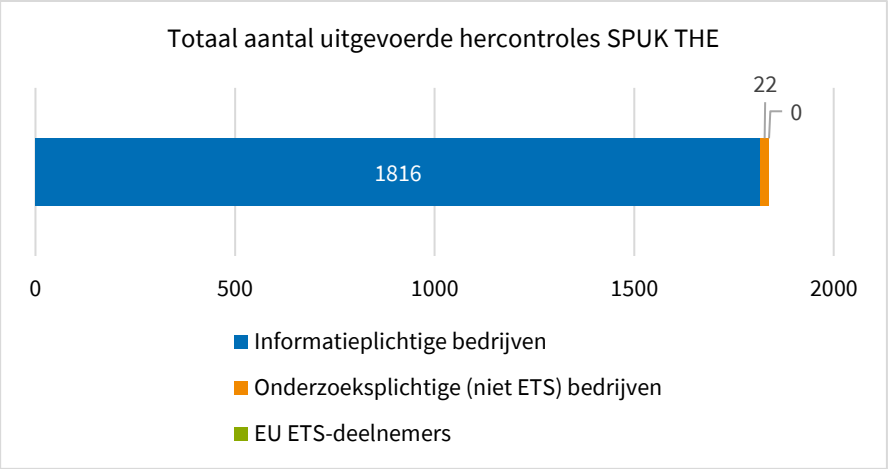


Figuur 12. Verhouding aantal uitgevoerde controles SPUK THE t.o.v. totaal uitgevoerde controles (SPUK en buiten SPUK) (april 2024).

Niet in alle gevallen is er sprake van een duidelijke relatie tussen de hoogte van het toegekende bedrag vanuit de SPUK THE, het aantal aangetrokken (extra) fte en het totaal aantal uitgevoerde controles bij bedrijven. Het is bijvoorbeeld niet per definitie zo dat de omgevingsdiensten die de meeste (extra) fte hebben aangetrokken en/of de meeste controles hebben uitgevoerd, ook een relatief hoge bijdrage hebben ontvangen. We zien wel een relatie terug als we naar de uiterste situaties kijken:

- Omgevingsdiensten die relatief de laagste bedragen hebben ontvangen, hebben in de meeste gevallen ook minder (extra) fte aangetrokken en minder controles uitgevoerd.
- Omgevingsdiensten die relatief de hoogste bedragen hebben ontvangen, hebben in de meeste gevallen ook veel (extra) fte aangetrokken. Het is echter niet het geval dat deze omgevingsdiensten ook de meeste controles hebben uitgevoerd.

Naast controles, hebben de omgevingsdiensten in de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024 met de bijdrage vanuit de SPUK THE ook **1.838 *her*controles** uitgevoerd in het kader van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Wederom betrof het overgrote deel van deze controles informatieplichtige bedrijven, namelijk 1.816 hercontroles. Er zijn aanzienlijk minder onderzoeksplichtige bedrijven (22) en geen EU ETS-deelnemers gecontroleerd vanuit de SPUK THE (zie figuur 13).



Figuur 13. Totaal aantal uitgevoerde hercontroles SPUK THE (april 2024).

Tabel 3 toont het totaal aantal hercontroles dat is uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE, in de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024. De hercontroles zijn uitgesplitst per periode en per bedrijfssoort (informatieplichtig, onderzoeksplichtig of EU ETS).

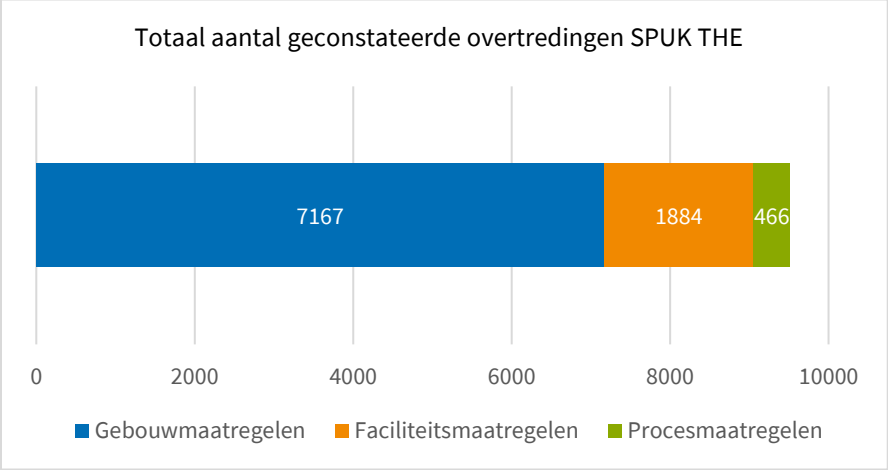
Ook voor de hercontroles geldt dat het uitvoeren hiervan op gang moest komen. Zoals de tabel laat zien, neemt het aantal uitgevoerde hercontroles toe gedurende de looptijd van de SPUK THE. In de meest recente periode vonden bijna 11x zoveel hercontroles plaats als in de eerste periode, namelijk 1.125 ten opzichte van 103 hercontroles.

SPUK THE - Aantal uitgevoerde hercontroles	Gecumuleerd	apr-23	okt-23	apr-24
Informatieplichtige bedrijven	1816	103	606	1107
Onderzoeksplichtige (niet ETS) bedrijven	22	0	4	18
EU ETS-deelnemers	0	0	0	0

Tabel 3. Aantal uitgevoerde hercontroles SPUK THE (april 2024).

In Nederland zijn tussen 10 oktober 2022 en 1 april 2024 in totaal 5.254 hercontroles uitgevoerd bij bedrijven in het kader van energiebesparing. Hiervan zijn 3.416 hercontroles uitgevoerd *buiten* de SPUK- en VUE gelden om. In deze periode is 35,0% van het totaal aantal hercontroles in Nederland uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE.

De uitgevoerde controles hebben geleid tot geconstateerde overtredingen (ofwel maatregelen die niet getroffen zijn door de gecontroleerde bedrijven). In de periode van 10 oktober 2022 tot 1 april 2024 zijn in totaal **9.517 overtredingen** geconstateerd als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE. De meeste overtredingen (75,3% van het totaal aantal overtredingen) betroffen niet-getroffen gebouwmaatregelen. 19,8% van de overtredingen ging over niet-getroffen faciliteitsmaatregelen. Het kleinste gedeelte van de overtredingen (4,9%) had te maken met niet-getroffen procesmaatregelen (zie figuur 14).



Figuur 14. Totaal aantal geconstateerde overtredingen SPUK THE (april 2024).

Onderstaande tabel geeft het aantal geconstateerde overtredingen per maatregel en per periode weer. Deze tabel toont een toename in het aantal geconstateerde overtredingen gedurende de looptijd van de SPUK THE: in de meest recente periode zijn ongeveer 4,7x zoveel overtredingen geconstateerd als in de eerste periode (namelijk 5.446 ten opzichte van 1160 overtredingen). Deze toename sluit aan bij de twee voorgaande tabellen, die tonen dat het aantal uitgevoerde (her)controles in de looptijd van de SPUK THE zijn toegenomen.

SPUK THE - Aantal geconstateerde overtredingen	Gecumuleerd	apr-23	okt-23	apr-24
Gebouwmaatregelen	7167	786	2124	4257
Faciliteitsmaatregelen	1884	337	626	921
Procesmaatregelen	466	37	161	268

Tabel 4. Aantal geconstateerde overtredingen SPUK THE (april 2024).

De omgevingsdiensten in Nederland hebben tussen 10 oktober 2022 en 1 april 2024 in totaal 22.219 overtredingen geconstateerd na (her)controles in het kader van energiebesparing. Hiervan zijn 12.702 overtredingen geconstateerd *buiten* de SPUK- en VUE gelden om. In deze periode was 42,8% van het totaal aantal geconstateerde overtredingen in Nederland het gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE.

4.2 Effecten volgens omgevingsdiensten en externe stakeholders

De resultaten en effecten van de SPUK THE zijn niet alleen te vatten in feiten en cijfers. Het is ook relevant om te kijken naar welke veranderingen de omgevingsdiensten ervaren.

De respondenten omschrijven in de enquête verscheidene effecten van de bijdrage vanuit de SPUK THE. Hierin valt op dat niet alleen kwantitatieve effecten worden genoemd (bijvoorbeeld extra capaciteit en controles), maar ook kwalitatieve veranderingen worden omschreven (bijvoorbeeld een professionalisering van het toezicht of een verbetering van de onderlinge afstemming).

- **Extra capaciteit.** Vrijwel alle respondenten geven aan dat ze als gevolg van de SPUK THE extra capaciteit hebben voor het uitvoeren van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.
- **Extra controles.** Veel respondenten benoemen daarnaast expliciet dat ze dankzij de SPUK THE extra controles hebben kunnen uitvoeren op de naleving van de energiebesparingsplicht. Hierdoor hebben ze meer overtredingen kunnen constateren en *"meer besparingskansen geconstateerd en doorgevoerd*". Eén omgevingsdienst geeft aan dat er zonder bijdrage vanuit de SPUK THE geen controles zouden zijn uitgevoerd. Een andere respondent omschrijft dat zijn omgevingsdienst nu alle bedrijven in de regio heeft kunnen controleren; zonder de SPUK THE had er gekozen moeten worden. Daarnaast benoemt een aantal respondenten specifiek dat ze nu ook hebben kunnen toezien in gemeenten *"die anders weinig inzet zouden tonen".* Als gevolg van de extra controles zijn de omgevingsdiensten aldus sommige respondenten ook meer zichtbaar geworden in de regio.
- **Interne professionalisering.** Vaak gaan respondenten niet alleen in op een toename van de capaciteit, maar benoemen ze ook andere gevolgen van de SPUK THE die ertoe geleid hebben dat het uitvoeren van toezicht en handhaving professioneler verloopt. Denk aan de mogelijkheid om kennis op te bouwen bij medewerkers, de organisatie anders in te vullen (bijvoorbeeld door aparte energieteams op te zetten), een goede aanpak te kunnen opzetten en uitrollen of tools te ontwikkelen (bijvoorbeeld voor monitoring). Respondenten geven aan dat het toezicht hierdoor niet alleen is uitgebreid, maar ook kwalitatief verbeterd. Zo kan met een apart team bestaande uit energietoezichthouders (in plaats van toezichthouders milieu) de inhoudelijke kwaliteit van de verduurzaming beter worden geborgd.
- **Samenwerking/ afstemming.** Daarnaast is volgens sommige omgevingsdiensten als gevolg van de SPUK THE de bijdrage aan landelijke overleggen en de afstemming met andere omgevingsdiensten over werkwijzen *"aanzienlijk verbeterd"*. Eén respondent omschrijft dat hij een gelijk speelveld en kennisdeling tussen omgevingsdiensten heeft kunnen creëren, als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE voor het landelijk coördinatieteam overleg en de onderliggende werkgroepen.
- **Uitbreiding activiteiten.** Eén respondent omschrijft dat de omgevingsdienst als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE meer tijd heeft kunnen spenderen aan stimulerende activiteiten. Zonder de bijdrage waren ze mogelijk niet gestart met het onderzoek dat de omgevingsdienst momenteel uitvoert.

Externe stakeholders bevestigen dat de bijdrage vanuit de SPUK THE niet alleen heeft geleid tot een bijdrage aan de capaciteit voor het toezicht, maar ook aan de kwaliteit van het toezicht. Ze geven aan dat er een duidelijke professionaliseringsslag zichtbaar is binnen omgevingsdiensten: er zijn hele energieteams opgezet, toezichthouders zitten beter in de

materie en er vindt veel specialisatie plaats. De SPUK THE draagt daaraan bij door de ruimte die wordt geboden voor overleggen, opleiden, informeren, uitproberen en kennis opdoen. Dit heeft er ook toe geleid dat niet alleen de toezichthouders zelf, maar ook managers en beleidsmakers meer aandacht hebben voor energiebesparing.

De telefonische interviews met vijf omgevingsdiensten en een analyse van de projectplannen van alle 28 omgevingsdiensten geven meer inzicht in de kwalitatieve effecten van de SPUK THE. Zo geven de projectplannen onder andere inzicht in de mate waarop de omgevingsdiensten middels de activiteiten verschillende kwalitatieve veranderingen willen bewerkstellingen (zoals opleiding en training en beter inzicht in de doelgroep). Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat de beschikbare projectplannen niet allemaal volledig zijn.

Opleiding en training van toezichthouders op gebied van energiebesparing

21 omgevingsdiensten vermelden in de projectplannen dat ze met de bijdrage vanuit de SPUK THE in opleiding en training investeren. Daarbij specificeren de meeste omgevingsdiensten niet welke opleidingen er worden gevolgd. Zeven omgevingsdiensten benoemen '*learning on the job*'-trajecten. Drie omgevingsdiensten benoemen specifiek de energieopleiding van ODNL, en één omgevingsdienst vermeldt het volgende: *"opleidingen (B3) zijn in 2023 gestart binnen het team belast met toezicht energiebesparingsplicht, informatieplicht, onderzoeksplicht niet-EU-ETS en wel EU-ETS."*

In de telefonische interviews uiten de omgevingsdiensten zich positief over de mate waarin de SPUK THE ervoor gezorgd heeft dat de nieuwe medewerkers in korte tijd 'up and running' waren, doordat ze deel konden nemen aan zowel interne als externe scholing. Waar eerst sprake was van een erg beperkt opleidingsbudget, is volgens omgevingsdiensten nu voldoende geïnvesteerd in opleiding en kennisopbouw. De toename van kennis in de energieteams heeft geleid tot extra slagkracht op het gebied van energietoezicht.

Verbetering van inzicht in de doelgroep

Het verbeteren van het inzicht in de doelgroep komt op twee manieren terug in de activiteiten waarvoor de SPUK THE kan worden verstrekt. Hieronder valt het aanschrijven van bedrijven onder de categorie A-activiteiten, en andere manieren om het inzicht in de doelgroep te verbeteren onder de categorie B-activiteiten.

In achttien projectplannen wordt het aanschrijven van bedrijven genoemd. Eén omgevingsdienst geeft daarbij aan te verwachten dat aanschrijfkosten zullen dalen: "*wel hopen we dat we door mogelijke gewijzigde wet- en regelgeving in 2024 de energiegegevens op mogen vragen bij de energieleveranciers."* De omgevingsdienst hoopt dus op ontwikkelingen in de wetgeving die ertoe leiden dat omgevingsdiensten eenvoudiger inzicht kunnen krijgen in de doelgroep.

Daarnaast vermelden zeven omgevingsdiensten dat er ook andere activiteiten worden uitgevoerd om het inzicht in de doelgroep te verbeteren. Enkele omgevingsdiensten noemen hierbij als voorbeeld lichtcontroles, waarbij in de avond wordt gecontroleerd of bij bedrijven niet onnodig licht brandt. Ook geeft een omgevingsdienst aan met warmtedetectie excessief energiegebruik op te sporen.

Verbetering van bewustzijn bij doelgroep

In de telefonische interviews benoemen de omgevingsdiensten dat de intensivering van het toezicht ertoe heeft geleid dat de aandacht en het bewustzijn ten aanzien van energiebesparing is gegroeid bij gemeenten en bedrijven. Zo nemen gemeenten een actievere rol in en krijgen omgevingsdiensten meer vragen vanuit bedrijven over de energiebesparingsplicht. Omgevingsdiensten signaleren bij een aantal bedrijven dat deze verbetering van de bekendheid ook leidt tot een

verbetering van de naleving: *"nu zie je dat het mkb is gaan bewegen. Het aantal overtredingen loopt terug, en de naleving is steeds beter"*.

Dit is niet alleen het gevolg van een toename van controles, maar ook van verschillende contextuele factoren die een rol spelen. Denk aan de toename van de prijzen voor energie, waardoor bedrijven meer met de rekening van energieverbruik worden geconfronteerd. De SPUK THE is onderdeel van een pakket aan factoren dat er uiteindelijk voor zorgt dat bedrijven willen investeren in energiebesparing.

Kennisuitwisseling

In de projectplannen wordt niet vaak ingegaan op deelname aan een landelijke structuur voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en onderzoeksplicht, middels bijvoorbeeld landelijke werkgroepen. Slechts vier omgevingsdiensten geven in het projectplan expliciet aan deel te nemen aan dit soort werkgroepen. Hierbij worden specifiek de landelijke werkgroepen over de EU ETS-deelnemers en de bijeenkomsten vanuit ODNL genoemd.

In de telefonische interviews geven omgevingsdiensten aan erg positief te zijn over deze ontwikkeling. Ze benoemen veel profijt te hebben van de deelname aan landelijke overleggen en werkgroepen, door de netwerkvergroting en kennisuitwisseling die daar het gevolg van is. Hierdoor kan landelijk afgestemd worden over belangrijke ontwikkelingen en/of dilemma's: *"er zijn nu erg korte lijnen, en beleid en uitvoering weten elkaar beter te vinden"*.

Samenwerking tussen bedrijven en omgevingsdiensten

Acht omgevingsdiensten geven in de projectplannen aan dat zij stimulerende toezichtactiviteiten ondernemen. De meeste omgevingsdiensten gaan hierbij in op het sluiten van *green deals* met grote verbruikers. Daarnaast worden in enkele regio's bijeenkomsten of symposia met ondernemers georganiseerd. Eén omgevingsdienst geeft aan het uitvoeren van energiescans aan te bieden aan bedrijven en instellingen.

Bijdrage aan datagedreven toezicht

De halfjaarlijkse monitoring voor de SPUK THE zorgt ervoor dat omgevingsdiensten bepaalde gegevens moeten gaan bijhouden, meten en doorgeven. Soms gaat dat over gegevens die ze voorheen niet bijhielden. In de telefonische interviews uiten omgevingsdiensten zich voorzichtig positief over het feit dat resultaten en effecten van het toezicht op de energiebesparingsplicht worden gemonitord. Voor bepaalde cijfers geldt dat het voor de omgevingsdiensten waardevolle inzichten oplevert en bij kan dragen aan datagedreven toezicht.

Er worden echter vraagtekens geplaatst bij de soort indicatoren die momenteel worden gemeten. Sommige indicatoren zijn voor omgevingsdiensten lastig bij te houden, en leveren relatief weinig nuttige inzichten op. Denk bijvoorbeeld aan het onderscheid in het soort controle (van informatieplichtige of onderzoeksplichtige bedrijven of EU-ETS deelnemers) of het soort overtreding (gebouwmaatregelen, faciliteitsmaatregelen, procesmaatregelen). Omgevingsdiensten laten weten dat het aantal uitgevoerde controles eigenlijk weinig zegt over de daadwerkelijke bijdrage aan energiebesparing en/of CO2-reductie.

Andere indicatoren zouden juist wel van toegevoegde waarde zijn, maar zijn momenteel nog geen onderdeel van de monitoring voor de SPUK THE.[25] Denk aan het aantal en soort maatregelen per branche: welke maatregelen zijn hardnekkig of niet door te voeren? Welke branche doet het goed, en welke minder? Idealiter wordt meer gestuurd op inhoud en outcome, bijvoorbeeld X ton CO2-besparing per jaar of percentage energiebesparing bij bedrijven. De omgevingsdiensten geven echter ook aan dat dit erg lastig (uniform door alle omgevingsdiensten, voor alle bedrijven) te meten is. Momenteel heeft iedere omgevingsdienst een heel eigen monitoringssysteem opgericht.

Het is van belang dat alle omgevingsdiensten dezelfde termen, definities en referenties gebruiken ten aanzien van de monitoring, om te voorkomen dat appels met peren worden vergeleken. Wat is bijvoorbeeld een branche? Uniformiteit in de monitoring is belangrijk om ervoor te zorgen dat cijfers kunnen worden opgeteld en vergeleken. De omgevingsdiensten raden aan om te zorgen voor een gelijk speelveld ten aanzien van de categorieën, in plaats van blindelings categorieën toe te voegen. Het is belangrijk om helder te hebben wat je werkelijk wil meten, met welke behoefte, en welke vorm van rapporteren daar het beste bij past.

In de telefonische interviews geven de omgevingsdiensten wel aan dat ze graag stappen zetten richting datagedreven toezicht. Ze staan positief tegenover het gezamenlijk opzetten van een systeem om goed in beeld te krijgen wat de effecten zijn op het gebied van energiebesparing en/of CO2-reductie: *"zorg ervoor dat er landelijk iets is waar we allemaal aan moeten voldoen, en dat met ons is afgestemd"*. Zo willen enkele omgevingsdiensten zelf al in hun computersysteem overtredingen op brancheniveau gaan registreren.

Externe stakeholders zien (meer) inzetten op datagedreven toezicht ook als belangrijke kans voor de toekomst. Ze pleiten voor het specifieker bijhouden welke overtredingen de omgevingsdiensten registreren, in welke branches, en welke maatregelen worden getroffen. Dit geeft namelijk inzicht in: in welke branches zitten de knelpunten? Wat is daar niet op orde? Welke maatregelen zijn daar wel succesvol, en welke minder?

4.3 Verwachte effecten

In de enquête gaan de respondenten voorzichtig in op de (verwachte) effecten van de bijdrage vanuit de SPUK THE. Hieronder volgt een greep uit genoemde effecten van de bijdrage vanuit de SPUK THE die respondenten over vijf jaar nog verwachten te merken. Veel respondenten maken hier de kanttekening bij dat dit afhankelijk is van de voortzetting van de bijdrage vanuit de SPUK THE.

- De extra capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is nog steeds beschikbaar;
- Er is een actief energietoezichtteam;
- De kennis en ervaring binnen de energietoezichtteams is toegenomen;
- Er wordt beter samengewerkt met andere omgevingsdiensten;
- Er vinden hoogwaardige energiecontroles plaats;
- Er zijn betere interventies ontwikkeld;
- Er is beter inzicht in de doelgroep;
- Bedrijven worden verder geholpen in het besparen van energie;

[25] Het ministerie van KGG reageert dat het ministerie gezamenlijk met een afvaardiging van omgevingsdiensten, de VNG en IPO is gekomen tot de huidige invulling van de monitoring.

- Er is sprake van een verhoogd bewustzijn en betrokkenheid van stakeholders op het gebied van de energiebesparingsplicht;
- Er is sprake van een hoger nalevingspercentage bij bedrijven ten aanzien van de energiebesparingsplicht;
- Er wordt meer verduurzaming bewerkstelligd;
- Er wordt een wezenlijke bijdrage geleverd aan het realiseren van de energiebesparingsdoelstellingen.

De SPUK THE draagt volgens de respondenten bij aan deze (verwachte) effecten door simpelweg de financiële ondersteuning die geboden wordt, en de extra capaciteit die omgevingsdiensten als gevolg daarvan hebben om controles uit te voeren. Een aantal respondenten benoemt specifieke factoren in de SPUK THE die positief bijdragen aan de verwachte effecten: de rechtstreekse financiële ondersteuning van omgevingsdiensten vanuit het Rijk, het feit dat om additionele ondersteuning gaat (bovenop de bijdragen vanuit gemeenten en provincies), dat de ondersteuning een langere periode (van vier jaar) betreft en dat in de activiteiten specifiek aandacht wordt besteed aan opleiding en kennis en kennisdeling op landelijk niveau.

Niet alle respondenten hebben (reeds) alle verwachte effecten van de bijdrage van de SPUK THE kunnen realiseren. Zo omschrijft een aantal respondenten dat ze minder controles hebben kunnen uitvoeren dan ze gehoopt of verwacht hadden. Enkele respondenten hadden gehoopt dat energietoezicht een significantere rol binnen de omgevingsdienst zou krijgen. Eén respondent merkt daarbij op: "*energie blijkt toch een bijzondere eend in de bijt, waar de "klassieke" toezichthouder niet per se warm van wordt".* Ook wordt genoemd dat een daadwerkelijke bijdrage aan energiebesparing nog niet is gerealiseerd en/of niet te meten is: "*het meeste toezicht blijkt uiteindelijk te resulteren in het alsnog naleven van administratieve plichten en alsnog realiseren van besparingen. Echter, de nieuwe EML en Ow*[26] *laten nog veel besparende maatregelen links liggen, onder druk van de brancheverenigingen."*

Veel respondenten geven aan dat zij tegen interne en/of externe problemen aanlopen die het bemoeilijken om alle verwachte effecten van de bijdrage van de SPUK THE (reeds) te kunnen realiseren. Meestal speelt de moeilijke arbeidsmarkt een rol. Respondenten omschrijven dat het daardoor lastig is om ervaren personeel te vinden. Andere (praktische) problemen die worden genoemd zijn onder andere:

- Uitval van collega's;
- Weinig capaciteit om de inspanningen voor de SPUK THE uit te voeren;
- De afhankelijkheid van een veranderende wet- en regelgeving;
- De benodigde afstemming over hoe de activiteiten kunnen worden vertaald naar de interne werkwijze en tariefstelling;
- Twijfel bij gemeenten over de meerwaarde/noodzaak van hun eigen bijdrage.

Daarnaast omschrijft een aantal respondenten een knelpunt dat te maken heeft met het effect van het toezicht, namelijk dat omgevingsdiensten niet beschikken over de gebruiksgegevens van bedrijven.

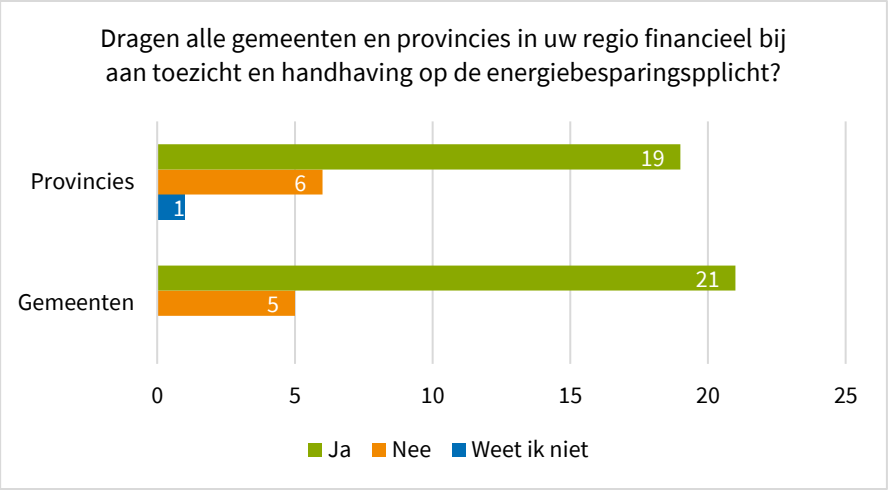
Sommige respondenten hebben ook te maken gehad met onverwachte effecten van de bijdrage vanuit de SPUK THE. Positief is bijvoorbeeld het begrip dat bij de andere toezichthouders van de omgevingsdiensten ontstond voor het belang van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Ook breder binnen de omgevingsdiensten is dus de aandacht voor energiebesparing verbeterd. Daarnaast merkt één respondent op dat er sprake is van een verbeterde band met de gemeente: *"we zijn een belangrijkere gesprekspartner met betrekking tot energie geworden".*

[26] De Erkende maatregelenlijsten (EML) en Omgevingswet (Ow)

Een aantal respondenten omschrijft ook negatieve onverwachte gevolgen van de bijdrage. Voor één respondent heeft het halen van ingehuurde krachten van de categorie A-activiteiten extra druk gelegd op bestaande processen. Om te voldoen aan de verschillende verplichtingen van de SPUK THE, hebben enkele omgevingsdiensten namelijk externe krachten van categorie A-activiteiten afgehaald. Hierdoor ontstond in sommige gevallen de situatie dat net aangenomen (en dus minder ervaren) medewerkers de categorie A-activiteiten moesten uitvoeren, in plaats van de reeds ervaren externe krachten. Deze nieuwe medewerkers hadden eerst opleiding en training nodig, voordat ze de benodigde activiteiten effectief en efficiënt konden uitvoeren.

4.4 Additionele capaciteit

Aangezien de SPUK THE tot doel heeft om *additionele* capaciteit voor toezicht en handhaving te realiseren, is het ten slotte nog van belang om in kaart te brengen of gemeenten en/of provincie hun eigen financiële bijdragen aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht (negatief) hebben bijgesteld als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE.



Figuur 15. Bijdragen gemeenten en provincies aan toezicht en handhaving op energiebesparingsplicht (door 26 respondenten).

In de enquête geven 21 respondenten aan dat alle *gemeenten* in de regio financieel bijdragen aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht (zie figuur 15). Eén van deze respondenten licht toe dat de bijdragen wel sterk verschillen per gemeente. Vijf respondenten geven aan dat niet alle gemeenten in de regio financieel bijdragen. Twee van deze vijf respondenten vermelden daarbij dat er wel gesprekken gepland zijn met de betreffende gemeenten over een mogelijke financiële bijdrage. Eén van de respondenten geeft aan geen zicht te hebben op de uitgaven van de gemeenten.

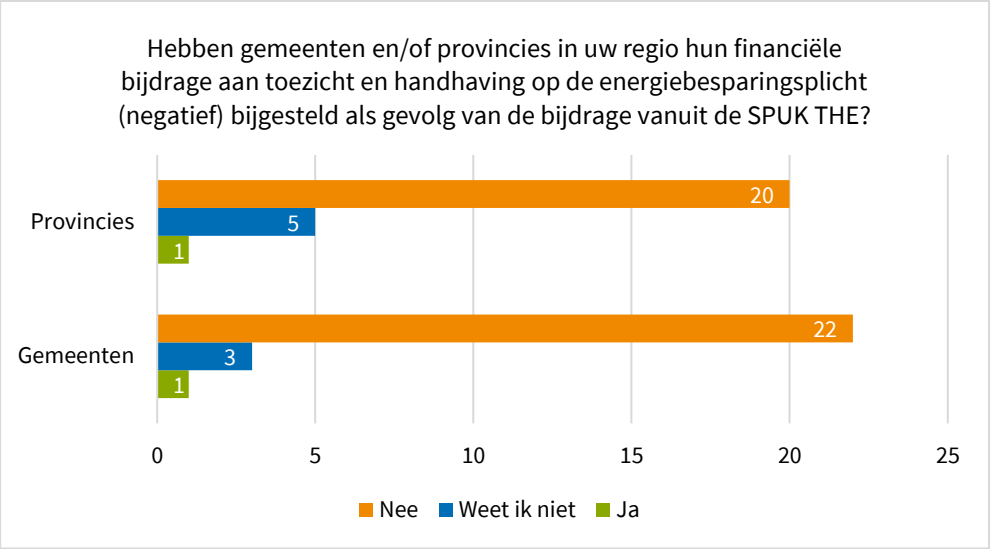
Daarnaast geven negentien respondenten aan dat alle *provincies* in de regio financieel bijdragen aan de toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht (zie figuur 15). Zes respondenten geven aan dat niet alle provincies hieraan financieel bijdragen. Hierbij gaat het in vier gevallen om één provincie die niet bijdraagt. In één geval is er sprake van slechts één provincie in de regio, en deze levert geen financiële bijdrage. De

respondent die reageert met ‘Weet ik niet’ licht toe dat de omgevingsdienst in principe geen toezicht uitvoert voor de provincie.

Zoals figuur 16 toont, geven de meeste respondenten (22) aan dat de gemeenten *niet* de financiële bijdrage aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht hebben bijgesteld naar aanleiding van de SPUK THE. Eén respondent geeft aan dat de financiële bijdrage van de gemeenten wel is bijgesteld, maar juist in positieve zin: de financiële bijdrage vanuit de gemeenten is omhoog gegaan als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE. Drie respondenten weten niet of de financiële bijdragen vanuit de gemeenten zijn bijgesteld.

Ook voor de provincies geldt dat de meeste respondenten (twintig) aangeven dat de financiële bijdrage aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht *niet* is bijgesteld als gevolg van bijdrage vanuit de SPUK THE. Volgens één respondent heeft de provincie haar financiële bijdrage juist verhoogd naar aanleiding van de SPUK THE. Vijf respondenten weten niet of de bijdrage van de provincies is bijgesteld.

Alhoewel uiteindelijk dus geen enkele gemeente of provincie de eigen financiële bijdrage aan toezicht en handhaving negatief heeft bijgesteld, hebben sommige gemeenten gedurende de looptijd van de SPUK THE wel *overwogen* om de bijdrage bij te stellen. Zoals eerder vermeld, ontstond bij gemeenten twijfel over de noodzaak van de eigen bijdrage. Omgevingsdiensten schetsen in de telefonische interviews de inspanningen die ze hebben verricht om te voorkomen dat deze twijfel zou leiden tot een kleinere gemeentelijke bijdrage. Meerdere omgevingsdiensten zijn hierover in gesprek gegaan met gemeenteambtenaren. Eén respondent licht in de enquête toe dat uit gesprekken bleek dat de gemeenten de SPUK THE als vervanging zien van andere controles.



Figuur 16. Bijstellen bijdragen gemeenten en provincies (door 26 respondenten).

Externe stakeholders zien het belang in van de insteek dat de bijdrage vanuit de SPUK THE een additionele bijdrage betreft. Ze vinden het positief dat dit duidelijk op papier is gezet. Ze zetten echter vraagtekens bij de mate waarin dit in de toekomst daadwerkelijk te borgen is. Gemeenten moeten de komende jaren flink bezuinigen. Het ligt in de lijn der verwachting dat gemeenten geneigd zijn om minder bij te dragen aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Wat doet het Rijk dan? Het Rijk heeft in de huidige opzet van de SPUK THE weinig middelen om echt tegen te kunnen houden dat gemeenten (of provincies) hun financiële bijdrage negatief bijstellen.



5. Conclusies en aanbevelingen

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies. Het doel van deze tussenevaluatie is het tegen het licht houden van de SPUK THE. De tussenevaluatie maakt inzichtelijk wat sterke punten en knelpunten zijn in de opzet van de SPUK THE en hoe omgevingsdiensten het proces hebben ervaren. Daarnaast geven we alvast een doorkijkje naar de (verwachte) effecten volgens de omgevingsdiensten. In paragraaf 5.2 formuleren we een aantal aanbevelingen om dit instrument of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren.

5.1 Conclusies

We concluderen dat het doel van de SPUK THE goed aansluit bij de actuele behoeften in de sector. Juist het gegeven dat de SPUK THE additioneel is (en niet in plaats van, maar bovenop de bijdragen van gemeenten en provincies komt), maakt dat de SPUK THE van toegevoegde waarde is. De wijze waarop momenteel op papier is gezet dat de SPUK THE een *additionele* bijdrage betreft, biedt vooralsnog voldoende handvatten voor omgevingsdiensten om te voorkomen dat gemeenten of provincies hun financiële bijdrage verlagen.

Het doel van de SPUK THE (*"meerjarig additionele capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht realiseren"*) richt zich op papier alleen op het vergroten van de capaciteit voor toezicht en handhaving. Het achterliggende doel is volgens het ministerie van KGG echter breder, en richt zich ook op het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht en het robuuster maken van de omgevingsdiensten. Dat achterliggende doel komt ook duidelijk naar voren in de opzet van de regeling (bijvoorbeeld in de activiteiten en de verplichtingen).

We constateren dat het doel goed aansluit bij de actuele behoeften in de sector. Voorafgaand aan de SPUK THE waren er grote verschillen in de frequentie, intensiteit en kwaliteit van het toezicht op de energiebesparingsplicht. Dit was grotendeels te wijten aan onvoldoende financiële ondersteuning van het toezicht. De SPUK THE bood soelaas, in de vorm van meerjarige ondersteuning voor omgevingsdiensten om het toezicht uniform te versterken. Zowel omgevingsdiensten als externe stakeholders onderschrijven het belang van een regeling die zich richt op het verbeteren van de capaciteit voor én de kwaliteit van het toezicht op de energiebesparingsplicht.

Daarnaast constateren we dat het additionele karakter van de SPUK THE van belang is. Een omgevingsdienst dient met de bijdrage vanuit de SPUK THE capaciteit in te zetten die aanvullend is op de reeds ingezette en geplande capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Door dit helder op papier te zetten, wordt de toegevoegde waarde van de SPUK THE in bepaalde mate geborgd. Het Rijk heeft hiermee geen concrete middelen om in de praktijk tegen te houden dat gemeenten en provincies hun eigen financiële bijdrage negatief bijstellen. We zien in de praktijk echter terug dat de manier waarop momenteel op papier staat dat de bijdrage voor *additionele* capaciteit is, voor omgevingsdiensten betekent dat ze sterker staan in gesprekken met gemeenten. Vooralsnog heeft dat ertoe geleid dat geen enkele gemeente of provincie haar bijdrage voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht negatief heeft bijgesteld. Een kanttekening hierbij

is dat het ravijnjaar 2026[27] nadert voor gemeenten, en het onzeker is welk effect dat gaat hebben op het vermogen van gemeenten om financieel bij te dragen aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Deze onzekerheid had echter ook gespeeld als het Rijk de omgevingsdiensten niet zou ondersteunen middels de SPUK THE.

Het doel van de SPUK THE blijft ook voor de komende jaren nog relevant, aangezien het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht volgens het Rijk uitgevoerd moet blijven worden. Het is dan minder van belang om het doel te richten op het *opbouwen* van de capaciteit, kwaliteit en robuustheid, maar eerder op het *vasthouden en bestendigen* van wat is opgebouwd.

We concluderen dat de keuze voor activiteiten waarvoor de bijdrage mag worden aangevraagd aansluit bij het doel van de SPUK THE, en door de omgevingsdiensten als passend wordt ervaren. Ervaren knelpunten hebben betrekking op de behoefte van omgevingsdiensten aan uitbreiding van de activiteiten en de communicatie over de mogelijke activiteiten.

Bijna alle omgevingsdiensten vinden dat de activiteiten waarvoor ze de bijdrage mogen inzetten goed passen bij het doel van de SPUK THE. Het onderscheid in categorie A- en B-activiteiten draagt bij aan de effectiviteit van de SPUK THE. Hiermee wordt namelijk geborgd dat de bijdrage grotendeels direct terechtkomt bij toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Tegelijkertijd hebben omgevingsdiensten (voldoende) ruimte om een gedeelte van de bijdrage naar eigen inzicht in te zetten voor overige activiteiten die bijdragen aan het bredere doel van de SPUK THE. In de activiteiten is daarmee niet alleen aandacht voor de uitvoering van toezicht en handhaving, maar bijvoorbeeld ook voor kennisopbouw, kennisuitwisseling en landelijke afstemming.

We signaleren de volgende knelpunten ten aanzien van de activiteiten:

- Een aantal omgevingsdiensten heeft behoefte aan een uitbreiding van de activiteiten waarvoor de SPUK-gelden ingezet kunnen worden. Denk aan het inzetten van middelen voor andere energiebesparende aanpakken, materiële zaken (zoals drones) of (overige) innovatieve projecten. We constateren dat het ministerie van KGG en RVO goed kunnen toelichten waarom voor sommige projecten is besloten dat de bijdrage vanuit de SPUK THE niet ingezet mocht worden. In deze gevallen sloot het project namelijk onvoldoende aan bij het doel van de regeling.
- Daarnaast constateren we dat sommige omgevingsdiensten de ruimte in mogelijke activiteiten meer hebben opgezocht dan andere omgevingsdiensten. Het blijkt dat het voor sommige omgevingsdiensten onduidelijk was voor welke activiteiten de bijdrage mocht worden ingezet. Omgevingsdiensten denken namelijk in enkele gevallen ten onrechte dat de bijdrage van de SPUK THE niet mag worden ingezet voor activiteiten die wel degelijk passen binnen de categorie B-activiteiten. In deze gevallen is er dus sprake van een knelpunt in de communicatie tussen het ministerie van KGG/ RVO en de omgevingsdiensten.

We concluderen dat het niet mogelijk is om te beoordelen of de hoogte van de bijdrage toereikend is om de activiteiten te kunnen uitvoeren.

De meeste omgevingsdiensten geven in de enquête aan dat ze de hoogte van de bijdrage over het algemeen toereikend vinden om de activiteiten te

[27] 'Ravijnjaar' is een term die in de media wordt gehanteerd om het jaar (2026) te omschrijven waarin een aanzienlijk deel van de financiering vanuit het Rijk voor gemeenten wegvalt en tegelijkertijd de kosten voor gemeenten stijgen vanwege toenemende verantwoordelijkheden.

kunnen uitvoeren. Er zijn echter drie redenen die ervoor zorgen dat we niet met zekerheid kunnen concluderen dat de bijdrage toereikend is:

1. Er zijn geen normen vastgesteld voor het gewenste aantal activiteiten. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de bijdrage toereikend was voor het gewenste aantal activiteiten, maar we constateren ook dat dit aansluit bij de manier waarop het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt uitgevoerd: per regio en per bedrijf is een andere aanpak effectief, waardoor het aantal activiteiten alleen onvoldoende zegt over de effectiviteit van het toezicht (en uiteindelijk de energiebesparing). Daarnaast is in het onderzoek aangegeven dat normen als knellend worden ervaren. Omgevingsdiensten bezitten de benodigde expertise om met de beschikbare budgetten zelf adequaat invulling te geven aan de activiteiten die zien op toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.
2. De beschikbare budgetten voor de omgevingsdiensten zijn gebaseerd op twee verdeelsleutels, die elk in enige mate berusten op een schatting (zie paragraaf 2.4 voor een uitwerking van deze verdeelsleutels). Omgevingsdiensten kunnen lastig aangeven in hoeverre deze schattingen een goede weerspiegeling zijn van de werkelijkheid. Volgens een omgevingsdienst is het voor een volgend instrument van belang om de beschikbare budgetten te herijken, gebaseerd op de gegevens die gedurende de looptijd van de SPUK THE in kaart zijn gebracht: hoe 'duur' is een bezoek gemiddeld genomen per soort bedrijf? Het ministerie van KGG en RVO hebben reeds aangegeven dat voor een SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst opnieuw wordt gekeken naar een concrete verdeling van de budgetten op basis van het aantal bedrijven.
3. Een aantal respondenten geeft aan dat de bijdrage momenteel weliswaar toereikend (of zelfs overdadig) is, maar dat dit te maken heeft met een moeizame arbeidsmarkt. Er zijn nu dus minder mogelijkheden om de bijdrage te besteden. Om toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht 'adequaat' te kunnen uitvoeren, zou volgens deze omgevingsdiensten eigenlijk een hogere bijdrage nodig zijn (bijvoorbeeld om meer capaciteit op te bouwen, om meer kennis te ontwikkelen of om meer activiteiten uit te voeren). Dit zou echter alleen mogelijk zijn in de context van een minder krappe arbeidsmarkt, waardoor er meer mensen aangenomen kunnen worden.

We concluderen dat de wijze waarop de verplichtingen van de SPUK THE op papier zijn gezet bijdraagt aan de effectiviteit van de regeling. Voor de verplichtingen geldt in het algemeen dat de baten opwegen tegen de lasten. In de toekomst is de relevantie van sommige verplichtingen een aandachtspunt.

Middels de verplichtingen wordt geborgd dat de activiteiten die worden uitgevoerd met de bijdrage vanuit de SPUK THE ook daadwerkelijk bijdragen aan het doel van de regeling. In de praktijk is de haalbaarheid van sommige verplichtingen een aandachtspunt. We constateren echter ook dat de omgevingsdiensten in het algemeen voldoende flexibiliteit ervaren én dat ze in de meeste gevallen verwachten om de verplichting in de looptijd van de SPUK THE wel te halen.

Voor dit instrument of een opvolger daarvan in de toekomst is het van belang om per verplichting te kijken naar:

- De baten: wat levert de verplichting op?
- De relevantie: in welke mate is de huidige verplichting relevant, en blijft dit in de toekomst relevant?
- De lasten: wat kost het voldoen aan deze verplichting de omgevingsdiensten?

Verplichting	Baten	Relevantie	Lasten
70%-verplichting	Omgevingsdiensten besteden de bijdrage aan activiteiten die bijdragen aan het (primaire) doel van de SPUK THE.	De verplichting borgt dat met de bijdrage vanuit de SPUK THE wordt bijgedragen aan het primaire doel van de regeling, terwijl ook ruimte wordt geboden voor activiteiten die breder bijdragen aan de kwaliteit van het toezicht en de robuustheid van de omgevingsdiensten. Deze verplichting blijft relevant.	Omgevingsdiensten vinden deze eis over het algemeen redelijk. Een deel heeft deze verplichting nog niet gehaald, maar de meeste omgevingsdiensten verwachten de verplichting gedurende de looptijd wel te halen.
Fte-verplichting	Omgevingsdiensten vergroten de capaciteit met een minimaal aantal fte.	Deze verplichting borgt dat het primaire doel – het realiseren van additionele capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht – in voldoende mate bereikt wordt. De omgevingsdiensten halen deze verplichting echter makkelijk, dus het is de vraag of deze verplichting veel toegevoegde waarde heeft. Het is ook de vraag of deze verplichting in de toekomst nog relevant is, omdat omgevingsdiensten de capaciteit dan al hebben vergroot, en eerder gestuurd kan worden op behouden/ bestendigen in plaats van opbouwen.	Omgevingsdiensten vinden deze verplichting over het algemeen erg redelijk en goed haalbaar. Dat zien we ook terug aan het aantal (extra) fte dat omgevingsdiensten reeds hebben aangetrokken.
40%-verplichting	Omgevingsdiensten moeten direct aan de slag met het besteden van de bijdrage vanuit de SPUK THE en het uitvoeren van de activiteiten waarvoor de bijdrage wordt ingezet.	Zonder deze verplichting kunnen achterstanden ontstaan bij de omgevingsdiensten. Het kost tijd om capaciteit (en kennis) op te bouwen, dus het is van belang om hier tijdig mee te beginnen. De verwachting is dat deze verplichting in de toekomst minder van toegevoegde waarde is, omdat omgevingsdiensten dan reeds capaciteit hebben opgebouwd en de bijdrage makkelijker besteed wordt.	Omgevingsdiensten vinden deze verplichting over het algemeen redelijk. Veel omgevingsdiensten verwachten in de toekomst te kunnen voldoen aan deze verplichting. Daarnaast geven omgevingsdiensten aan dat de uitdagingen rondom deze verplichting voornamelijk opstartperikelen betreffen.
Robuustheids-verplichting	Omgevingsdiensten zijn verplicht om capaciteit en kennis ten aanzien van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht binnen de organisatie op te bouwen.	Omgevingsdiensten investeren als gevolg van deze verplichting in *interne* versterking en professionalisering. Dit sluit aan bij het (brede) doel van de SPUK THE. Ook draagt deze verplichting bij aan de duurzaamheid van de effecten. Als het doel van de SPUK THE blijft staan, dan blijft het ook relevant om primair het versterken van de interne capaciteit te ondersteunen.	Ongeveer een kwart van de omgevingsdiensten vindt deze verplichting niet redelijk en lastig haalbaar. Deze verplichting is voornamelijk lastig in de opstartfase van de SPUK THE, en indien specialistische kennis nodig is.

Tabel 5. Baten, relevantie en lasten verplichtingen SPUK THE.

We concluderen dat het proces van aanvragen, monitoren en verantwoorden doordacht in elkaar zit. Omgevingsdiensten vinden het proces over het algemeen redelijk, en het contact met RVO behulpzaam. Het proces van aanvragen, monitoren en verantwoorden vraagt echter zowel aan de voorkant als aan de achterkant om relatief grote inspanningen van de omgevingsdiensten.

Het proces van aanvragen, monitoren en verantwoorden is gebaseerd op bewuste keuzes die zich richten op het borgen van de effectiviteit van de SPUK THE. Daarnaast zorgt de opzet van het proces ervoor dat RVO tijdig knelpunten signaleert en kan bijsturen (bijvoorbeeld op het gebied van activiteiten en verplichtingen). Zo ziet RVO ieder half jaar welke omgevingsdiensten (nog) niet voldoen aan de 70%-, de fte- of de 40%-verplichting. Dat heeft in verschillende gevallen geleid tot gesprekken met de betreffende omgevingsdiensten, over oorzaken en manieren om ervoor te zorgen dat de verplichting wel gehaald gaat worden. We zien terug dat omgevingsdiensten deze flexibiliteit in de praktijk waarderen, en dat dit ertoe heeft geleid dat het de verwachting is dat alle omgevingsdiensten op koers gaan zitten (wat alle verplichtingen betreft) tijdens de looptijd van de SPUK THE.

We constateren dat het contact en de communicatie met RVO door omgevingsdiensten als behulpzaam wordt ervaren. Voor een paar onderwerpen hebben omgevingsdiensten onduidelijkheden ervaren in de communicatie:

- Het is voor omgevingsdiensten niet altijd duidelijk dat de categorie B-activiteiten voor eigen invulling zijn;
- In het begin van de looptijd van de SPUK THE was niet vastgesteld wat een fte is (hoeveel uur op jaarbasis);
- In het begin van de looptijd van de SPUK THE was er tevens onduidelijkheid ten aanzien van de uurtarieven (inmiddels is gekozen voor een integraal uurtarief, dat elke omgevingsdienst zelf bepaalt);
- Er was onduidelijkheid over de mogelijkheid om voor activiteiten die worden gefinancierd met de bijdrage vanuit de SPUK THE toezichthouders te delen tussen omgevingsdiensten.

Het proces van aanvragen, monitoren en verantwoorden vraagt om relatief grote inspanningen van de omgevingsdiensten. De meeste omgevingsdiensten vinden deze inspanningen echter ‘redelijk’, ofwel passend bij het doel van de SPUK THE en de hoogte van de ontvangen bijdrage. RVO kan goed toelichten waarvoor (een gedeelte van) de opgevraagde informatie in het proces van aanvragen, monitoren en verantwoorden wordt gebruikt. In de praktijk heeft het uitvoeren van de projectplannen er bijvoorbeeld toe geleid dat RVO tijdig knelpunten signaleerde en kon bijsturen. Momenteel wordt echter zowel aan de voorkant als aan de achterkant relatief veel gevraagd van de omgevingsdiensten: er wordt gevraagd om een uitgebreid plan aan de voorkant én om uitgebreide verantwoording gedurende het traject. Het is de vraag of deze uitgebreide inrichting aan beide kanten nodig is: draagt álle opgevraagde informatie (voldoende) bij aan de mogelijkheid voor RVO om te kunnen signaleren en bijsturen? Dit is een vraag die wij op basis van deze evaluatie niet uitsluitend kunnen beantwoorden; het is belangrijk dat het ministerie van KGG en RVO zich hier (opnieuw) over buigen (zie onze aanbeveling in paragraaf 5.2).

We concluderen dat de halfjaarlijkse monitoring ervoor zorgt dat omgevingsdiensten stappen zetten richting datagedreven toezicht. De omgevingsdiensten signaleren de volgende kansen: beter aansluiten bij de interne rapportagecyclus van de omgevingsdiensten en opnieuw beoordelen of de juiste indicatoren zijn geselecteerd (waarvoor geldt dat de gevraagde inspanningen proportioneel zijn).

We constateren dat zowel omgevingsdiensten als externe stakeholders openstaan voor meer datagedreven toezicht, en zich daar in bepaalde mate ook graag voor inspannen. De halfjaarlijkse monitoring voor de SPUK THE

zorgt ervoor dat omgevingsdiensten bepaalde gegevens moeten gaan bijhouden, meten en doorgeven. Soms gaat dat over gegevens die ze voorheen niet bijhielden. Voor bepaalde cijfers geldt dat het voor de omgevingsdiensten waardevolle inzichten oplevert. De monitoring biedt de omgevingsdiensten de mogelijkheid om onderling te vergelijken hoe het toezicht en de handhaving op de energiebesparingsplicht verloopt. Ook voor het ministerie van KGG en RVO is de monitoring van waarde: de informatie helpt bij het maken van beleid, en wordt gebruikt bij verantwoording in het geval van vragen vanuit de Tweede Kamer of de media.

Daar staat tegenover dat de inspanningen die gepleegd moeten worden voor het uitvoeren van de monitoring niet door alle omgevingsdiensten als redelijk worden gezien. We constateren dat een monitor die qua timing beter aansluit bij de interne rapportagecyclus van de diensten de inspanningen al deels zou verlichten. Ook pleit een aantal omgevingsdiensten voor een jaarlijks (in plaats van halfjaarlijks) monitoringsmoment.

Daarnaast worden vraagtekens geplaatst bij sommige indicatoren die momenteel worden gemeten. Sommige indicatoren zijn voor omgevingsdiensten lastig bij te houden, en leveren volgens de omgevingsdiensten relatief weinig nuttige inzichten op. Denk bijvoorbeeld aan het onderscheid in het soort controle (van informatieplichtige of onderzoeksplichtige bedrijven of EU-ETS deelnemers). Andere indicatoren zouden juist wel van toegevoegde waarde zijn, maar zijn momenteel nog geen onderdeel van de monitoring voor de SPUK THE. Denk aan het aantal en soort overtredingen (en maatregelen) per branche: in welke branches zitten de knelpunten? Wat is daar niet op orde? Welke maatregelen zijn daar wel succesvol, en welke minder?

We concluderen dat omgevingsdiensten de bijdrage vanuit de SPUK THE inzetten voor activiteiten die bijdragen aan het doel van de regeling. Hiermee wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan de capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, maar ook aan de kwaliteit van het toezicht.
Omgevingsdiensten ervaren verschillende veranderingen (effecten) als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE. Ze omschrijven bijvoorbeeld dat ze extra capaciteit hebben voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, en dat ze hierdoor extra controles kunnen uitvoeren. Alhoewel het lastig is om in kaart te brengen wat deze extra uitgevoerde controles precies opleveren, is het aannemelijk dat deze controles uiteindelijk een bijdrage leveren aan CO2-besparing en energiebesparing (zoals gasbesparing en elektriciteitsbesparing). Met iedere geconstateerde overtreding en getroffen maatregel wordt een stapje gezet in de gewenste richting. Uit onderzoek blijkt dat toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht laaghangend fruit is in het kader van het terugdringen van de CO2-uitstoot.[28] Ook ervaren omgevingsdiensten al voorzichtig dat het nalevingspercentage onder bedrijven toeneemt, deels dankzij de toegenomen controles, deels als gevolg van externe ontwikkelingen.

Daarnaast ervaren omgevingsdiensten reeds kwalitatieve veranderingen ten aanzien van het toezicht. Bijvoorbeeld interne professionalisering, een verbetering van inzicht in de doelgroep, een verbetering van het bewustzijn bij de doelgroep of een verbetering van de onderlinge kennisuitwisseling en afstemming. Daarmee draagt de bijdrage vanuit de SPUK THE ook (deels)

[28] Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal (2021). *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050.*

bij aan de criteria voor een robuuste omgevingsdienst, die zijn opgesteld naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Aartsen[29].

De omgevingsdiensten bereiken deze effecten door de bijdrage van de SPUK THE te besteden aan activiteiten als opleiding en training van toezichthouders op het gebied van energiebesparing, stimulerende toezichtactiviteiten en deelname aan landelijke structuren.

Volgens de omgevingsdiensten kunnen deze effecten bij continuering van de bijdrage vanuit de SPUK THE bestendigd worden. De verwachte effecten van de bijdrage vanuit de SPUK THE volgen logisch op de veranderingen die de omgevingsdiensten reeds ervaren. Denk aan voldoende capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht, een toename van kennis en ervaring binnen de energietoezichtteams, hoogwaardige energiecontroles, een hoger nalevingspercentage bij bedrijven en een bijdrage aan het realiseren van energie- en verduurzamingsdoelstellingen. We concluderen daarmee dat de (verwachte) effecten van de omgevingsdiensten aansluiten bij het (brede) doel van de SPUK THE.

De SPUK THE draagt bij aan deze (verwachte) effecten door de extra capaciteit die omgevingsdiensten hebben om controles uit te voeren, en de mogelijkheden om te investeren in de professionalisering van het toezicht en de robuustheid van de dienst. Specifieke factoren in de SPUK THE die positief bijdragen aan de verwachte effecten zijn: de rechtstreekse financiële ondersteuning van omgevingsdiensten vanuit het Rijk, het gegeven dat het om additionele ondersteuning gaat, dat de ondersteuning een langere periode (van vier jaar) betreft en dat in de activiteiten specifiek aandacht wordt besteed aan opleiding en landelijke kennisuitwisseling.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies zien we de volgende aanbevelingen om de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst te verbeteren:

- **Houd rechtstreekse financiering van omgevingsdiensten door het Rijk vast, en zorg ervoor dat het additionele karakter scherp op papier blijft staan.** Zowel omgevingsdiensten als externe stakeholders geven aan dat de rechtstreekse financiering van omgevingsdiensten via een SPUK garandeert dat de bijdrage bij toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht terechtkomt. Financiering via een andere route brengt het risico met zich mee dat de bijdrage uiteindelijk niet bij de omgevingsdiensten (en bij energiebesparing) terechtkomt, en er daarmee geen landelijk gelijk speelveld is voor bedrijven en instellingen. De SPUK THE stelt het Rijk in de gelegenheid om kaders te stellen en in bepaalde mate te kunnen sturen op doelbereik. Door het additionele karakter van de SPUK THE helder op papier te zetten, wordt de toegevoegde waarde van de SPUK THE geborgd. Dit betekent voor omgevingsdiensten dat ze sterker staan in gesprekken met gemeenten en provincies, en dat heeft er vooralsnog toe geleid dat geen enkele gemeente of provincie haar bijdrage voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht negatief heeft bijgesteld.
- **Richt het doel van een opvolger van de SPUK THE op vasthouden en bestendigen (in plaats van op opbouwen en realiseren).** Het huidige doel (“*meerjarig additionele capaciteit voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht realiseren’)* sluit goed aan bij de actuele behoeften in de sector. Het doel van de SPUK THE blijft ook voor de komende jaren nog relevant, aangezien toezicht en

[29] Zie: www.toezine.nl/twee-jaar-na-van-aartsen-hoe-worden-omgevingsdiensten-robuust/

handhaving op de energiebesparingsplicht uitgevoerd moet blijven worden. Het is dan echter minder van belang om het doel te richten op het *opbouwen* van de capaciteit, kwaliteit en robuustheid, maar eerder op het *vasthouden* en bestendigen van wat is opgebouwd. Dit kan worden geborgd in de formulering van het doel, in de activiteiten en de verplichtingen.

- **Houd (het onderscheid in) de categorie A- en categorie B-activiteiten aan.** We bevelen aan om het onderscheid in categorie A- en categorie B-activiteiten te houden, omdat dit bijdraagt aan het doelbereik van de regeling. Uit de evaluatie kwamen verder geen signalen naar voren die erop wijzen dat categorieën toegevoegd, of juist weggehaald moeten worden.
- **Scherp de formulering van activiteit A5 aan.** Omgevingsdiensten zijn over het algemeen erg tevreden over de manier waarop de SPUK THE de onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling stimuleert. Er zijn echter onduidelijkheden ten aanzien van de scope van activiteit A5: 'deelnemen aan een landelijke structuur voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en onderzoeksplicht voor EU ETS-deelnemers'. We raden aan om deze formulering aan te scherpen, en op papier te zetten voor welke samenwerkingsgremia deze activiteit mag worden ingezet (inmiddels mag dit namelijk ook voor andere gremia dan alleen voor EU ETS-deelnemers).
- **Zorg ervoor dat alle omgevingsdiensten scherp(er) hebben wat de mogelijkheden zijn ten aanzien van de activiteiten.** Voor sommige omgevingsdiensten waren er onduidelijkheden ten aanzien van de mogelijke activiteiten waarvoor de bijdrage mocht worden ingezet. Het was voor omgevingsdiensten bijvoorbeeld niet altijd duidelijk dat de categorie B-activiteiten voor eigen invulling zijn. In deze gevallen was er dus voornamelijk sprake van een knelpunt in de communicatie. Dat kan bijvoorbeeld worden ondervangen door het delen van mooie praktijkverhalen en initiatieven van andere omgevingsdiensten op de website van RVO, het uitgebreider beantwoorden van FAQ's die hier betrekking op hebben en/of het faciliteren van de uitwisseling onder omgevingsdiensten over de ruimte in mogelijke activiteiten.
- **Kijk nogmaals kritisch naar de hoogte van de bijdrage per omgevingsdienst.** We raden *niet* aan om normen vast te stellen voor het gewenste aantal activiteiten met de bijdrage vanuit de SPUK THE. Dit sluit namelijk niet goed aan bij de manier waarop het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt uitgevoerd, en het aantal uitgevoerde bedrijfsbezoeken zegt (te) weinig over of er effectief toezicht is uitgevoerd (en het gaat uiteindelijk om de effecten). Het gebrek aan normen zorgt er echter wel voor dat het lastig is om te weten of de omgevingsdiensten 'voldoende' budget ontvangen. Om een eerlijke verdeling te borgen, is het desalniettemin van belang dat de schattingen achter de verdeelsleutels voor de budgetten adequaat en actueel zijn. Een verdeelsleutel gaat nooit volledig recht doen aan de werkelijkheid, maar moet wel zo goed mogelijk zijn. Daarom is het voor een opvolger van de SPUK THE van belang om nogmaals kritisch te kijken naar (de wegingsfactor achter) het beschikbare budget per omgevingsdienst, en deze zoveel mogelijk te herijken op basis van gegevens die gedurende de looptijd van de SPUK THE in kaart zijn gebracht.
- **Maak voor een opvolger van de SPUK THE in de toekomst een overzicht van de baten, lasten en relevantie van de verplichtingen.** Voor dit instrument of een opvolger daarvan in de toekomst is het van belang om per verplichting te kijken naar: 1) de baten: wat levert de verplichting op?, 2) de relevantie: in welke mate is de huidige verplichting relevant, en blijft dit in de toekomst relevant?, en 3) de lasten: wat kost het de omgevingsdiensten? Het is namelijk van belang dat de verplichtingen proportioneel zijn, en dat geborgd wordt dat ze zorgen voor een bijdrage aan het doelbereik. Houd het doel van de opvolger dus scherp voor ogen: is deze regeling gericht op het

bestendigen van effecten? Dan is de fte-verplichting bijvoorbeeld minder van belang. En als het doel zich blijft richten op de interne capaciteit, dan blijft (een variant van) de robuustheidsverplichting relevant, waarmee geborgd wordt dat (in ieder geval het grootste gedeelte van) de financiële ondersteuning terechtkomt bij het versterken van de interne capaciteit. Op pagina 46 is reeds een opzet gemaakt voor deze analyse. We raden aan om op basis van het (bijgestelde) doel van de opvolger van de SPUK THE aan de slag te gaan met deze opzet en zelf per verplichting kritisch te kijken naar de baten, lasten en relevantie.

- **Sluit met de monitoring beter aan bij de interne rapportagecyclus van de omgevingsdiensten, en overweeg een jaarlijks monitoringsmoment.** De inspanningen die gepleegd moeten worden voor het uitvoeren van de monitoring worden niet door alle omgevingsdiensten als redelijk gezien. We constateren dat een monitor die beter aansluit bij de interne rapportagecyclus van de diensten de inspanningen al deels zou verlichten. Daarnaast raden we aan om een jaarlijks (in plaats van halfjaarlijks) monitoringsmoment te overwegen. Kijk hiervoor kritisch naar de manier waarop de monitoringsresultaten naar verwachting gebruikt gaan worden. Indien het de verwachting is dat de omgevingsdiensten de verplichtingen in de toekomst makkelijker halen, dan is het bijvoorbeeld minder van belang om elk halfjaar knelpunten te kunnen signaleren en bijsturen.
- **Ga opnieuw met de omgevingsdiensten in gesprek over welke indicatoren van toegevoegde waarde zijn, en welke minder (baten versus lasten).** Er worden vraagtekens geplaatst bij sommige indicatoren die momenteel worden gemeten, namelijk bij: 1. indicatoren die lastig bij te houden zijn en relatief weinig nuttige inzichten opleveren voor de omgevingsdiensten, en 2. indicatoren die wel van toegevoegde waarde zijn, maar momenteel geen onderdeel zijn van de monitoring. We raden aan om (opnieuw) in gesprek te gaan met de omgevingsdiensten over de baten en lasten van mogelijke indicatoren. In de uiteindelijke keuze zijn niet alleen de voor- en nadelen voor de omgevingsdiensten doorslaggevend. Bepaalde indicatoren kunnen belangrijk zijn om op te kunnen sturen als ministerie van KGG (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het onderscheid in toezicht op complexe versus standaard bedrijven). Houd bij het maken van keuzes ten aanzien van de monitoring goed de proportionaliteit voor ogen: wat levert het daadwerkelijk op, en staat dat voldoende in verhouding met de gevraagde inspanningen?
- **Maak voor elk onderdeel van het projectplan inzichtelijk of de gevraagde inspanningen proportioneel zijn.** RVO kan voor bepaalde onderdelen van het projectplan goed toelichten waarvoor de opgevraagde informatie wordt gebruikt. Zoals eerder toegelicht kon RVO hierdoor tijdig knelpunten signaleren en bijsturen. We signaleren echter dat momenteel zowel aan de voorkant als aan de achterkant relatief veel gevraagd wordt van de omgevingsdiensten. Het is ook mogelijk om hier een keuze in te maken: 1. Er wordt gekozen voor het indienen van een uitgebreid plan aan de voorkant, waardoor er meer vertrouwen is in de uitvoering en om minder verantwoording wordt gevraagd, of 2. Er wordt om weinig informatie aan de voorkant gevraagd (door bijvoorbeeld aan te sluiten bij het projectplan dat reeds wordt opgesteld door omgevingsdiensten voor gemeenten en provincies), maar er wordt uitgebreid gemonitord en verantwoord gedurende het traject (zodat tijdig kan worden bijgestuurd). We raden aan om allereerst een overzicht te maken van alle informatie die opgevraagd wordt: is het doel van de opgevraagde informatie helder? Waarvoor wordt de informatie in de praktijk gebruikt? Is dit proportioneel (het gebruik versus de inspanningen)? Dit zorgt er namelijk voor dat voor alle opgevraagde informatie inzichtelijk is in welke mate het bijdraagt aan de mogelijkheid voor RVO om te kunnen

signaleren en bijsturen. Dit inzicht helpt bij het maken van verdere keuzes ten aanzien van de wijze van verantwoorden.

- **Zet informatie over de volgende aspecten helder op papier voor de omgevingsdiensten: definitie fte, uurtarief en de mogelijkheid om toezichthouders te 'delen'.** Voor onderstaande onderwerpen hebben omgevingsdiensten onduidelijkheden ervaren in de communicatie. We raden aan om informatie over deze onderwerpen (voor de SPUK THE of een opvolger daarvan in de toekomst) helder op papier te zetten (bijvoorbeeld middels de FAQ's):
  - Wat een fte is (hoeveel uur op jaarbasis);
  - De uurtarieven (inmiddels is gekozen voor een integraal uurtarief, dat elke omgevingsdienst zelf bepaalt);
  - De (on)mogelijkheid om toezichthouders te delen tussen omgevingsdiensten voor activiteiten die worden gefinancierd met de bijdrage vanuit de SPUK THE.
- **Communiceer tijdig of de SPUK THE wordt opgevolgd door een vergelijkbare regeling na 2026.** We signaleren dat sommige omgevingsdiensten terughoudend zijn in het (blijven) investeren in de interne capaciteit, omdat het onzeker is of de financiële ondersteuning wordt voortgezet na 2026. In communicatie vanuit het Rijk zijn hier tegenstrijdige signalen over afgegeven (het Regeerakkoord sprak een eerdere Kamerbrief over de voortzetting van de SPUK THE tegen). We raden aan om op korte termijn duidelijk te verschaffen aan de omgevingsdiensten over de continuering van de SPUK THE.

Bijlagen



Bijlage 1. Enquête

Algemene indruk

1. Voor/bij welke omgevingsdienst bent u werkzaam?
2. Hoe beoordeelt u de SPUK THE in het algemeen?
   a. Waarom beoordeelt u de SPUK THE op deze manier?
3. Wat zijn sterke punten in de SPUK THE?
4. Welke knelpunten ervaart u in de SPUK THE?

Opzet SPUK THE

1. Wat werkt goed in de opzet van de SPUK THE?
2. Hoe kan de opzet van de SPUK THE wat u betreft concreet worden verbeterd?
3. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de opzet van de SPUK THE:
   a. Ik vind dat het doel van de SPUK THE goed aansluit bij mijn behoeften als omgevingsdienst.
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   b. Ik vind de activiteiten waarvoor de bijdrage moet worden ingezet passend bij het doel van de SPUK THE.
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
      ii. Welke aanpassingen in de activiteiten zou u graag willen zien?
   c. Ik vind de hoogte van de bijdrage vanuit de SPUK THE toereikend voor het doel (ofwel: had u als gevolg van de bijdrage voldoende capaciteit om toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht te realiseren?).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   d. Ik vind de inspanningen voor het indienen van de aanvraag redelijk (passend bij het doel en de hoogte van de bijdrage).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   e. Ik vind de inspanningen voor de monitoring die tweemaal per jaar moet worden uitgevoerd redelijk (passend bij het doel en de hoogte van de bijdrage).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   f. Ik vind de inspanningen voor het jaarlijks uitvoeren van het projectplan redelijk (passend bij het doel en de hoogte van de bijdrage).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?

Verplichtingen SPUK THE

4. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de verplichtingen die zijn vastgelegd in de SPUK THE:
   a. Ik vind de verplichtingen passend bij het doel van de regeling.
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   b. Ik vind de flexibiliteit in de verplichtingen van de regeling redelijk (passend bij het doel van de regeling én haalbaar voor de omgevingsdiensten).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   c. Ik vind de verplichting dat minimaal 70% van de ontvangen middelen moet worden uitgegeven aan activiteiten die vallen onder categorie A redelijk (passend bij het doel van de regeling).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
   d. Ik vind de verplichting dat jaarlijks minimaal 40% van de uitgekeerde middelen moet wordt besteed door de omgevingsdienst redelijk (passend bij het doel van de regeling én haalbaar voor de omgevingsdiensten).
      i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?

e. Ik vind de verplichting dat in de periode waarvoor de specifieke uitkering is verstrekt één extra fte voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht wordt aangetrokken redelijk (passend bij het doel van de regeling én haalbaar voor de omgevingsdiensten).
    i. NB: indien het jaarlijkse bedrag voor de omgevingsdienst minder bedraagt dan € 140.000,- kan de omgevingsdienst volstaan met het aantrekken van 0,5 fte voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.
    ii. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
f. Ik vind de verplichting dat de werkzaamheden van de extra fte, of van de 0,5 extra fte, niet door derden moet worden uitgevoerd of ingevuld redelijk (passend bij het doel van de regeling én haalbaar voor de omgevingsdiensten).
    i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
g. Hoe kunnen de verplichtingen in de SPUK THE wat u betreft concreet worden verbeterd? Zijn er verplichtingen waarvan u vindt dat ze moeten worden aangepast?

Bijdragen gemeenten en provincies

1. Dragen alle gemeenten en provincies in uw regio financieel bij aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht?
2. Hoeveel gemeenten dragen financieel 0 euro bij aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht?
3. Hoeveel provincies dragen financieel 0 euro bij aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht?
4. Hebben gemeenten en/of provincies in uw regio hun financiële bijdrage aan toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht (negatief) bijgesteld als gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE?
    a. Zo ja, op welke manier (en in welke mate) is deze bijdrage bijgesteld?
5. Wordt het jaarlijks ingediende projectplan van de SPUK THE afgestemd met de gemeente of de provincie?
    a. Indien het projectplan niet of slechts met enkele gemeenten en/of provincies wordt afgestemd: waarom wordt het projectplan niet met alle gemeenten en provincies afgestemd?

Contact en communicatie

1. Wat vond u van de duidelijkheid van:
    a. De uitleg en informatie op de website van de RVO over de SPUK THE?
        i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
    b. De omschrijving van de activiteiten (categorie A en B) waarvoor de bijdrage moet worden ingezet?
        i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
    c. De communicatie vanuit de RVO richting de omgevingsdiensten over de SPUK THE?
        i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
    d. De communicatie over de SPUK THE voorafgaand aan het indienen van het projectplan?
        i. Waarom wel/niet? Wat kan beter?
2. Wat kan de RVO verbeteren in het contact en de communicatie over de SPUK THE?
3. Had u meer of andere ondersteuning willen hebben (bijvoorbeeld bij het indienen van de aanvraag/ het projectplan of het uitvoeren van de monitoring)?
    a. Zo ja, waarover en in welke vorm?

Resultaten en effecten

1. Wat heeft u als gevolg van deze regeling kunnen doen, wat anders niet had gekund? Waar is dat concreet aan te merken?

2. Welke effecten verwacht u van deze bijdrage op uw capaciteit om toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht te realiseren? Waar blijkt dat uit?
    a. Hoe heeft de SPUK THE daar precies aan bijgedragen?
3. Wat merkt u over vijf jaar nog aan effecten van de bijdrage vanuit de SPUK THE?
4. Wat vindt u van de grootte van deze effecten, in relatie tot de inspanningen die u heeft moeten plegen om de bijdrage te ontvangen?
5. Welke onverwachte effecten waren het gevolg van de bijdrage vanuit de SPUK THE?
6. Welke effecten van de bijdrage van de SPUK THE had u wel gehoopt of verwacht, maar heeft u (nog) niet gerealiseerd?
7. Welke interne en/of externe problemen bent u tegengekomen die een effectieve en efficiënte besteding van de bijdrage vanuit de SPUK THE hebben bemoeilijkt? Denk bijvoorbeeld aan te weinig prioriteit binnen de omgevingsdienst voor de uitvoering of een moeilijke arbeidsmarkt.

Afsluitend

1. Wat raadt u de RVO en het ministerie van EZK aan om te veranderen indien er een volgende SPUK THE komt?
    a. Kunt u uw antwoord toelichten?
2. Wat raadt u de RVO en het ministerie van EZK aan om te behouden indien er een volgende SPUK THE komt?
    a. Kunt u uw antwoord toelichten?
3. Is er verder nog iets dat u kwijt wilt over de SPUK THE?
4. De onderzoekers stellen graag nog een aantal verduidelijkende vragen aan respondenten, en geven u daarmee graag de mogelijkheid om uw antwoorden nog kort toe te lichten. Bent u bereid om ons nog kort telefonisch te woord te staan en uw antwoorden toe te lichten? Laat dan hier uw naam en telefoonnummer achter, en eventueel het dagdeel waarop u goed bereikbaar bent.

Bijlage 2. Gesprekspartners

Onderstaande tabel geeft weer bij welke partijen we input hebben opgehaald ten behoeve van de evaluatie van de SPUK THE.

Groep	Organisatie
Rijksoverheid	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
	Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)
Externe stakeholders	Interprovinciaal Overleg (IPO)
	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
	Omgevingsdienst NL (ODNL)
	Informatiepunt Leefomgeving (IPLO)
Omgevingsdiensten	Omgevingsdienst Regio Arnhem
	Omgevingsdienst Brabant Noord
	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
	DCMR Milieudienst Rijnmond
	Omgevingsdienst de Vallei

Tabel 6. Overzicht van gesprekspartners.



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl