

Licht aan en ogen toe

Een kwalitatief onderzoek naar de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht



Masterthesis Sociology: Contemporary Social Problems
Sarah Bosman | 6924794
Universiteit van Utrecht

'Licht aan en ogen toe: Een kwalitatief onderzoek naar de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht'

Aantal woorden: 9857

Masterthesis Sociology: Contemporary social problems
Universiteit Utrecht
Faculteit sociale wetenschappen

Student: Sarah Bosman (6924794)
s.c.bosman@students.uu.nl

Scriptiebegeleider: Marco van Leeuwen
Tweede lezer: Jelle Wiering

Stageorganisatie: Urgenda
Stagebegeleidster: Annelies Bol

Datum: 25 juni 2021



Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie: 'Licht aan en ogen toe: Een kwalitatief onderzoek naar de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht. Ik heb deze scriptie geschreven als onderdeel en ter afronding van mijn master Sociology: Contemporary Social Problems aan de Universiteit van Utrecht.

Van februari tot en met juni heb ik stage gelopen bij Urgenda. Een organisatie die zich inzet voor een duurzame en klimaatneutrale wereld in 2030. Het werk van Marjan Minnesma, de directeur, inspireerde mij al sinds Urgenda de klimaatzaak tegen de staat won in 2015. Het was voor mij daarom extra speciaal om mijn afstudeerstage te lopen bij deze organisatie.

Door de coronapandemie verliep de stage anders dan verwacht, maar desalniettemin heb ik een ontzettend leerzame en leuke periode gehad. Ik heb, naast het schrijven van mijn scriptie, meegewerkt aan twee grote projecten en ik heb Urgenda als organisatie goed leren kennen.

Allereerst wil ik mijn stagebegeleidster Annelies Bol bedanken voor haar enthousiasme en hulp de afgelopen maanden. Daarnaast wil ik mijn studiegenoten bedanken voor de (digitale) kopjes koffie en fijne feedback. Ten slotte wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor hun betrokkenheid en steun tijdens mijn gehele studie.

Sarah Bosman
Utrecht, juni 2021

Samenvatting

De energiebesparingsplicht staat al sinds 1993 in de Wet milieubeheer, maar slechts 13 procent van de Nederlandse bedrijven houdt zich hieraan. Om de klimaatdoelstellingen in 2030 te kunnen behalen is het van groot belang dat wordt onderzocht waar het mis gaat en hoe er ingegrepen kan worden. Middels een kwalitatieve onderzoeksopzet zijn in dit onderzoek de belangrijkste factoren die te maken hebben met de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht in kaart gebracht. In totaal zijn 19 respondenten ondervraagd middels semi-gestructureerde interviews. Uit de analyse blijkt dat een tekort aan capaciteit en middelen bij omgevingsdiensten de belangrijkste reden is waarom er niet goed wordt gehandhaafd. Een gebrek aan prioriteit bij bestuurders voor het thema energie kan hieraan ten grondslag liggen. Om de klimaatdoelstellingen te behalen en om ervoor te zorgen dat het percentage bedrijven dat zich aan de wetgeving houdt te verhogen, wordt aanbevolen het thema energie in het basistakenpakket van omgevingsdiensten onder te brengen, meer handhavingsinstrumenten in te zetten en het thema energie onder de aandacht te brengen bij bestuurders.

Summary

The Energy Efficiency Obligation has been in the Environmental Management Act since 1993, however only 13 percent of companies comply with it. In order to achieve the climate targets by 2030, it is very important to identify where things are going wrong and how they can be intervened. By means of a qualitative research design, the most important factors concerning the compliance and enforcement of the Energy Efficiency Obligation were mapped out in this study. A total of 19 respondents were questioned by means of semi-structured interviews. The analysis shows that a lack of capacity and resources at environmental services is the main reason why enforcement is not carried out properly. This may be due to a lack of priority for the energy theme among administrators. In order to achieve the climate objectives and increase the percentage of companies that comply with the legislation, it is recommended that the subject of energy be included in the basic task package of the environmental services, that more enforcement instruments be used and that the subject of energy be brought to the attention of administrators.

Inhoud

Hoofdstuk 1. Introductie	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2. Achtergrondinformatie	9
Hoofdstuk 3. Theorie	11
3.1 Handhavingsstrategie	11
3.1.1 De Tafel van Elf	11
3.1.2 Handhavingspiramide	13
3.2 Verwachtingen	14
Hoofdstuk 4. Methode	15
4.1 Onderzoeksopzet	15
4.2 Respondenten	16
4.3 Data-analyse	16
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	16
Hoofdstuk 5. Resultaten	17
5.1 Respondenten	17
5.2 Handhaving in de afgelopen jaren	18
5.3 Handhavingsstrategie	19
5.3.1 Voorwaarden voor spontane naleving	19
5.3.2 Handhavingsdimensies	20
5.3.3 Handhavingspiramide	20
5.4 Factoren die een rol spelen bij de handhaving en naleving	21
Hoofdstuk 6. Discussie en conclusie	25
6.1 Discussie	25
6.2 Conclusie	26
6.3 Beleidsvraag en aanbevelingen	27
6.4 Sterkten en zwakten	28
Literatuur	29
Appendix A: Interviewschema's	32
Interviewschema omgevingsdiensten	32
Interviewschema gemeenten	33
Appendix B: Goedkeuring ethische commissie	34
Appendix C: Codeboom	35
Appendix D: Quotes	38

Hoofdstuk 1. Introductie

1.1 Inleiding

Het klimaat is aan het veranderen. In Nederland is de jaargemiddelde temperatuur sinds 1907 met 2,1°C toegenomen. Wereldwijd is de temperatuur tussen 1907 en 2019 met 1°C toegenomen. Deze toename is een gevolg van het, door de mens veroorzaakte, broeikaseffect (Compendium voor de Leefomgeving, 2020). De concentratie CO₂ is met 40 procent toegenomen sinds de start van het industriële tijdperk (Planbureau voor de Leefomgeving, 2013). De gevolgen van deze opwarming zijn merkbaar: bosbranden in Australië door aanhoudende droogte, overstromingen in India en Bangladesh en zware orkanen in Florida zijn koppen die de laatste jaren in de kranten hebben gestaan. Dat de opwarming van de aarde gestopt moet worden is duidelijk. In 2015 is het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend door 196 landen. Het doel van dit verdrag is om opwarming van de aarde te beperken tot onder de twee graden Celsius, vergeleken met het pre-industriële tijdperk. Het streven is om de opwarming onder de 1,5 graad Celsius te houden en om halverwege de eeuw een klimaatneutrale wereld te bereiken (UNFCCC, z.d.).

Naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs heeft het Nederlandse kabinet een nationaal klimaatakkoord opgesteld. Het doel hiervan is het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen met 49% ten opzichte van 1990. Het kabinet pleit voor een broeikasgasreductie in Europa van 55% in 2030 (Rijksoverheid, 2019-a). Maar doet de overheid genoeg? Marjan Minnesma, directeur van Urgenda, vond van niet en spande in 2013 een rechtszaak aan tegen de staat om in 2020 de broeikasgassen met 25% te verminderen ten opzichte van 1990. In 2015 heeft de rechtbank van Den Haag Urgenda gelijk gegeven. In 2018 is dat in Hoger Beroep bevestigd door het Hof Den Haag (Urgenda, z.d.). Het winnen van deze rechtszaak benadrukt hoe belangrijk het is dat de overheid maatregelen neemt om CO₂-uitstoot in Nederland te beperken.

De meeste CO₂-uitstoot in Nederland komt van kantoorpanden, winkels en woningen. Uit onderzoek van Energieonderzoek Centrum Nederland blijkt dat er in Nederland acht miljoen gebouwen staan die samen verantwoordelijk zijn voor 36 procent van de landelijke CO₂-uitstoot. Deze uitstoot komt van (onnodige) verlichting, draaiende computers en door verwarming en verkoeling. De helft van deze 36 procent uitstoot komt van kantoorgebouwen (NOS, 2015). Om de klimaatdoelen te halen is het dus van belang dat deze grote vervuilers ook hun steentje bijdragen. Om dit te realiseren bestaat al sinds 1993 een energiebesparingsplicht, die stelt dat een bedrijf alle maatregelen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden, moet nemen. Deze maatregelen zijn, voor 19 verschillende bedrijfstakken, opgenomen in de Erkende Maatregelenlijsten (RVO, 2021-a). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de energiebesparingsplicht. Sinds 2014 wordt dit gedaan door een landelijk netwerk van 29 omgevingsdiensten (Kortekaas, z.d.).

Echter bleek in 2017 uit de Nationale Energieverkenning dat de energiebesparingsplicht nog steeds niet goed werd nageleefd (Energieonderzoek Centrum Nederland, 2017). Dit heeft geleid tot een informatieplicht voor bedrijven die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht (RVO, 2021-b). Uit het meest recente onderzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat blijkt dat slechts 13,2 procent van de bedrijven voldoet aan de energiebesparingsplicht (Strik et al., 2021). Bij het lezen van deze cijfers rijst de vraag waarom er niet beter wordt gehandhaafd op deze wettelijke verplichting. Eén van de maatregelen die genomen moet worden is om 's nachts de verlichting uit te zetten. Als winkels en kantoren zich hier aan houden, kan er al 0,2 Megaton CO₂ worden bespaard (Urgenda, 2020).

De energiebesparingsplicht en de handhaving ervan zijn ingewikkeld. Er zijn veel partijen bij betrokken en het lijkt alsof die niet goed op de hoogte zijn van elkaars werk. Het doel van dit onderzoek is om te begrijpen hoe de energiebesparingsplicht precies in elkaar zit, te onderzoeken waarom de wet na meer dan 25 jaar nog steeds niet goed nageleefd wordt en te onderzoeken wat er verandert moet worden in het beleid en de handhaving om ervoor te zorgen dat deze wet wel nageleefd kan worden in de toekomst. Omdat dit onderzoek wordt uitgevoerd voor Urgenda, wordt er ook onderzocht wat Urgenda zou kunnen betekenen. In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Beschrijvende vraag:

Hoe ziet de energiebesparingsplicht eruit en hoe is de handhaving van de energiebesparingsplicht in de afgelopen jaren verlopen?

Verdiepende vragen:

Wat zijn factoren die van invloed zijn op de handhaving en naleving van de energiebesparingsplicht?

Wat zijn de belangrijkste factoren die verklaren waarom de energiebesparingsplicht niet goed wordt gehandhaafd?

Beleidsvraag:

Wat kan Urgenda doen om de energiebesparingsplicht beter nageleefd te laten worden?

Om dit te onderzoeken wordt gesproken met medewerkers van gemeenten, omgevingsdiensten en andere betrokkenen om de beweegredenen achter de totstandkoming, uitvoering en handhaving van deze wet beter te begrijpen. Er wordt bewust gekeken naar de beleidskant van dit probleem en niet naar de uitvoering van de bedrijven, omdat er al vaker onderzoek is gedaan naar de motieven en beweegredenen van bedrijven. Echter is er nog weinig onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van het handhaven van energiebesparingsplicht in de praktijk.

Verschillende onderzoekers signaleren een beperkte politieke aandacht voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van beleid en wetgeving (De Bree & Dees, 2019). Ook in het geval van de Wet milieubeheer en de bijbehorende energiebesparingsplicht laat de handhaving te wensen over. Er is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar waarom de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd en gehandhaafd. Het onderzoek dat er gedaan is, is gericht op bepaalde gemeenten (Kramer & Van der Linde, 2020) en niet landelijk. Dit onderzoek zal bijdragen aan de academische bestaande kennis en deze kloof opvullen. Door een landelijk perspectief te bieden zal er een ruimere kijk op het probleem worden geschetst.

Op dit moment staan we voor grote uitdagingen als het gaat om het tegengaan van klimaatverandering. Er zijn ambitieuze doelen gesteld in het Klimaatakkoord om de uitstoot van CO₂ in Nederland met 55% te reduceren in 2030 ten opzichte van 1990 (Rijksoverheid, 2019-a). Het is van maatschappelijk belang dat er wordt onderzocht hoe het kan dat de handhaving van deze plicht niet strikt verloopt, waardoor bedrijven zich niet aan de regels houden.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt achtergrondinformatie van de energiebesparingsplicht besproken. In hoofdstuk 3 komt het theoretisch kader aan bod. Hierin zijn relevante theorieën en verwachtingen geformuleerd. Hoofdstuk 4 behandelt de methode die voor dit onderzoek is gebruikt. Dit hoofdstuk

geeft een toelichting over de kwalitatieve aanpak van dit onderzoek. De resultaten van dit onderzoek worden in hoofdstuk 5 behandeld. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie en discussie van dit onderzoek. Hier wordt een conclusie getrokken uit de resultaten, worden sterktes en zwakten van het onderzoek besproken en worden beleidsaanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2. Achtergrondinformatie

Dit hoofdstuk gaat in op de achtergrond van de energiebesparingsplicht. Het ontstaan van de Wet milieubeheer, de energiebesparingsplicht, de omgevingsdiensten en de informatieplicht komen aan bod.

Het ontstaan van de wet

De Wet milieubeheer (Wm) omvat het grootste gedeelte van de wetgeving op milieugebied. De wet is ontstaan in 1993 door de samenvoeging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met een aantal sectorale wetten zoals de Afvalstoffenwet, de Wet geluidhinder en de Hinderwet. De Wm is in de loop der jaren uitgegroeid tot de belangrijkste milieuwet (NVRD, z.d.). De wet geeft algemene regels voor verschillende onderwerpen; van afvalstoffen tot handhaving en openbaarheid van milieugegevens. De Wm is een kaderwet: het bevat de algemene regels voor het milieubeheer. Meer specifieke regels worden uitgewerkt in besluiten en ministeriële regelingen (Rijkswaterstaat, z.d.). De energiebesparingsplicht is uitgewerkt in het activiteitenbesluit, de Wm vormt de juridische basis hiervoor (InfoMil, z.d.-a).

Energiebesparingsplicht en Erkende Maatregelenlijsten

Sinds het ontstaan van de Wet milieubeheer in 1993 bestaat er al een energiebesparingsplicht. Sinds 1 januari 2008 is deze anders gedefinieerd: bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas gebruiken zijn verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Sinds 2013 zijn alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar zijn ondergebracht in de Erkende Maatregelenlijst (EML) (Rijksoverheid, 2019-b).

Ontstaan omgevingsdiensten

In 2008 werd het rapport 'De tijd is rijp' van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, beter bekend als Commissie-Mans, aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De belangrijkste conclusie van dit rapport luidt dat de tijd rijp is voor de verplichte invoer van regionale omgevingsdiensten voor de uitvoering van de handhaving (Blomberg, 2008). In het rapport wordt geconcludeerd dat de handhaving onvoldoende effect heeft. Het centrale probleem dat de handhaving in de weg staat, wordt gevormd door de fragmentatie, samen met de vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De handhavingstaak is verdeeld over meer dan 500 verschillende instanties. Dit maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008). Naar aanleiding van het rapport zette het kabinet in op uitvoeringsstructuur en benadrukte dat de omgevingsdiensten geen eigen bestuurlijke bevoegdheden zouden krijgen. In de periode 2010-2015 is een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten ontstaan (Bartel, 2017). De kern van het werk van omgevingsdiensten is Vergunningsverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) op het gebied van milieu (Omgevingsdienst NL, z.d.). De omgevingsdiensten voeren taken uit in opdracht van de gemeente en provincies.

Energieakkoord

In 2013 ondertekenden 47 partijen het 'Energieakkoord voor duurzame groei'. Het doel van het akkoord is om Nederland duurzamer te maken door samenwerking van overheden, werkgevers, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties en andere maatschappelijke organisaties en financiële instellingen (SER, z.d.). Eén van de belangrijkste doelen die beschreven staat in het energieakkoord

was een besparing van 100 petajoule¹ in het finale energieverbruik van Nederland in 2020 (SER, 2013). Uit de Nationale Energieverkenning van 2017 bleek dat het totale resultaat nog 25 petajoule achter lag op dit doel. Een deel van dit gat werd veroorzaakt door het niet-naleven van de energiebesparingsplicht door bedrijven. Om dit gat te dichten zijn er aanvullende maatregelen genomen, zoals de informatieplicht (Klimaatplein, z.d.).

Informatieplicht

Op 1 juli 2019 is de informatieplicht energiebesparing ingevoerd. Dit houdt in dat bedrijven die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht moeten rapporteren welke maatregelen zij hebben genomen (RVO, 2021-b). Bedrijven moeten eens per vier jaar rapporteren welke maatregelen zij hebben genomen of welke maatregelen zij gaan nemen (RVO, 2021-b). De informatieplicht is ingevoerd, omdat er onvoldoende inzicht was in de energiebesparing bij bedrijven en instellingen (De Jong, 2018).

¹ 1 petajoule is genoeg om ongeveer 15.000 huishoudens een jaar lang van energie te voorzien

Hoofdstuk 3. Theorie

Dit hoofdstuk biedt het theoretisch kader van dit onderzoek. Achtereenvolgens zullen de handhavingsstrategie en de handhavingsinstrumenten worden behandeld. Op basis van deze theorie zijn verwachtingen geformuleerd. Een opsomming van de verwachtingen staat aan het einde van dit hoofdstuk.

3.1 Handhavingsstrategie

Wetgeving wordt vaak niet spontaan nageleefd. Daarom heeft de overheid de taak om als wetgever, bestuurder of rechter te bewerkstelligen dat recht, vastgesteld in wetten en besluiten, ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt (Voermans, 2005). Het is van cruciaal belang dat de regels die de overheid stelt worden nageleefd, want het niet-naleven van regels kan ernstige gevolgen hebben. Het kan leiden tot milieuvervuiling, rampen, maar ook bijvoorbeeld schoolverzuim (Mastenbroek & Versluis, 2014). In het geval van de energiebesparingsplicht kan het zorgen voor veel onnodige uitstoot van CO₂, met alle gevolgen van dien.

Om feitelijke handhaving mogelijk te maken moet er aan een aantal inhoudelijke voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet er een uitvoerende organisatie worden aangewezen om als verantwoordelijke instantie de bepalingen te handhaven (Mastenbroek & Versluis, 2014). In het geval van de energiebesparingsplicht zijn omgevingsdiensten in bijna alle regio's aangewezen als uitvoerende organisatie. In een aantal regio's houdt de gemeente zelf toezicht op de energiebesparingsplicht. Inspectiediensten moeten ook een handhavingsstrategie hebben. De term handhavingsstrategie benadrukt dat de interventies breder zijn dan enkel het opleggen van sancties naar aanleiding van een overtreding. Het interveniëren kan ook plaatsvinden tijdens toezicht houden, bijvoorbeeld door te informeren en te adviseren (Waterschap Aa en Maas, 2016). Het is van belang dat de kosten van de handhaving opwegen tegen de baten van een verbeterde naleving en daardoor verminderde risico's (Mastenbroek & Versluis, 2014). In Nederland is er sinds 2014 een Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Handhavende instanties, zoals omgevingsdiensten, overheden en politie, treden dan op dezelfde manier op bij vastgestelde overtredingen. Het doel van de LHS is het creëren van een gelijk speelveld, waar het rechtsgevoel wordt gerespecteerd (InfoMil, z.d.-b). De LHS is geïmplementeerd naar aanleiding van de wens van betrokken overheden om de organisatie en uitvoering van de handhaving te verbeteren. Ook het rapport van Commissie-Mans heeft een rol gespeeld bij het implementeren (InfoMil, z.d.-c).

3.1.1 De Tafel van Elf

Een hulpmiddel om de naleving van regels, wetgeving in het bijzonder, te kunnen bepalen is de Tafel van Elf (Ministerie van Justitie, 2006). De Tafel van elf bevat een opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de mate van naleving van regelgeving.

Voorwaarden voor spontane naleving
1. Kennis van regels (hoe bekender en duidelijker de regel, hoe groter de kans op spontane naleving)
2. Kosten en baten (hoe lager de kosten van naleving van de regels, hoe groter de kans op spontane naleving)
3. Mate van acceptatie (hoe hoger de acceptatie van de regel, hoe groter de kans op spontane naleving)
4. Normgetrouwheid doelgroep (hoe meer gezagsgetrouw de doelgroep is, hoe groter de kans op spontane naleving)
5. Niet-overheidscontrole (hoe groter de kans op sociale controle door bijvoorbeeld familie, bedrijven in de buurt of concurrenten, hoe groter de kans op spontane naleving)

Handhavingsdimensies
6. Meldingskans (hoe groter de kans dat overtredingen worden gemeld, hoe groter de kans op naleving)
7. Controlekans (hoe groter de kans op controle door de handhaver, hoe groter de kans op naleving)
8. Detectiekans (hoe groter de kans dat overtredingen echt worden opgemerkt, hoe groter de kans op naleving)
9. Selectiviteit (hoe groter de frequentie van selectieve gerichte controle, bijvoorbeeld van recidivisten, hoe groter de kans op naleving)
10. Sanctiekans (hoe groter de kans dat bij geconstateerde overtredingen sancties worden opgelegd, hoe groter de kans op naleving)
11. Sanctie-ernst (hoe hoger de sanctie, hoe groter de kans op naleving)

Tabel 1. *De Tafel van Elf (Mastenbroek & Versluis, 2014)*

De Tafel van Elf is een op gedragswetenschappen gebaseerd model, ontworpen door het Ministerie van Justitie. Het model is ontwikkeld met het oog op een zo groot mogelijke bruikbaarheid voor de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving (Ministerie van Justitie, 2006). De eerste vijf dimensies van de Tafel van Elf zijn voorwaarden voor spontane naleving voor de doelgroep. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal de naleving min of meer spontaan plaatsvinden. Echter, als op een van deze vlakken een probleem ontstaat zal de kosten-batenafweging van de doelgroep moeten worden beïnvloed, door middel van een passend handhavingsinstrument. Wanneer de kans op melding, controle of detectie toeneemt, er een frequentere toepassing van selectieve controle is en de sancties hoger worden, neemt de naleving toe. In dimensie tien wordt het belang van daadwerkelijk sanctioneren onderstreept. De auteurs van de Tafel van Elf nemen aan dat gedogen leidt tot een grotere kans op normovertreding (Mastenbroek & Versluis, 2014).

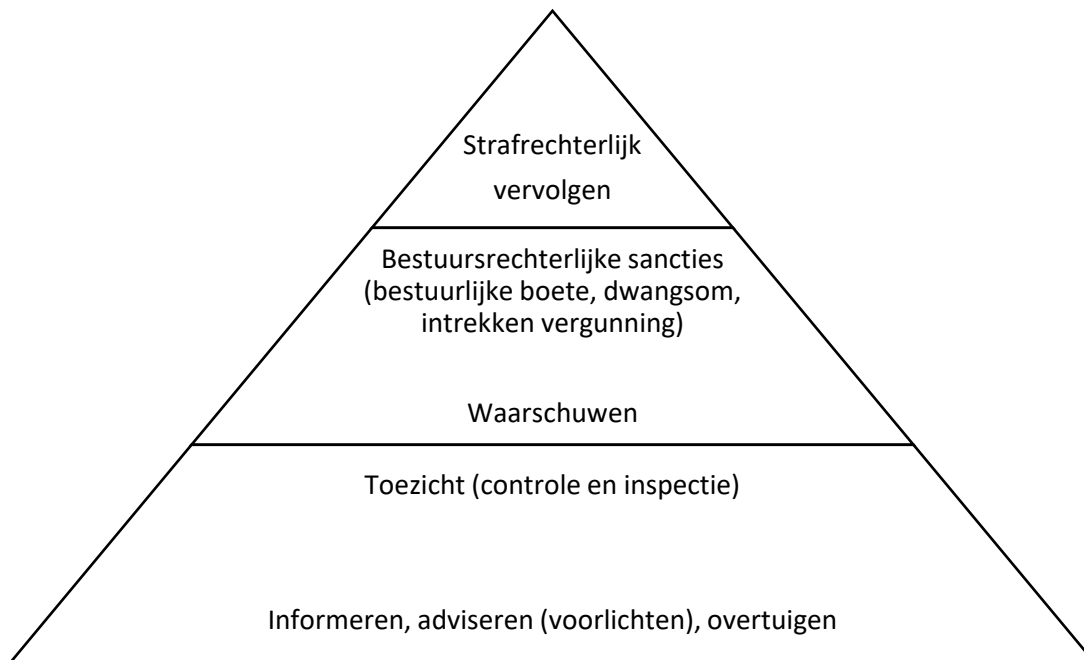
Een van de theorieën die ten grondslag ligt aan de Tafel van Elf is de theorie van het beredeneerde gedrag van Ajzen en Fishbein (1980). Twee basisvariabelen, de attitude van een persoon en de sociale norm met betrekking tot een bepaald gedrag, worden gebruikt om te voorspellen of mensen bepaald gedrag zullen vertonen. Met de attitude van een persoon wordt de uitkomst bedoeld van het afwegingsproces tussen de voor- en nadelen van bepaald gedrag. De sociale norm is de indruk die een persoon heeft van de opvattingen van relevante anderen met betrekking tot dat gedrag (Ruimschotel, Van Reenen, & Klaasen, 1996). Dit laatste is goed terug te zien in de vijfde dimensie van de Tafel van Elf. Een andere theorie die ten grondslag ligt aan de Tafel van Elf is het preventiemodel van Polder en van Vlaardingen (1992). Dit model stelt dat de kans dat een persoon een delict pleegt toeneemt met de verwachte baten van dat delict en afneemt met de kosten. Kosten en baten moeten zo ruim mogelijk worden opgevat. Kosten kunnen onderscheiden worden in vier aspecten: de benodigde inspanning, de externe sanctie, de sanctiekans en de moraal. De baten zijn onder te verdelen in sociale baten, voldoening en de buit (Polder & Van Vlaardingen, 1992). Alle kosten en baten die Polder en Van Vlaardingen beschrijven in hun preventiemodel zijn terug te vinden in de Tafel van Elf. Daarnaast is de Tafel van Elf ook gebaseerd op het werk van McGuire (1985), waarin in het proces van gedragsbeïnvloeding een aantal fasen worden onderscheiden, die achtereenvolgens worden doorlopen. De presentatie van een boodschap is onderdeel hiervan. Een bericht zal alleen effect hebben wanneer de ontvangers in staat zijn het te ontvangen, de ontvangers er blootgesteld aan worden en de ontvangers er aandacht aan schenken. Deze voorwaarden voor communicatie zijn terug te vinden in de eerste dimensie van de Tafel van Elf (Ruimschotel, Van Reenen, & Klaasen, 1996).

Wanneer er wordt gekeken naar de Tafel van Elf is de verwachting dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd, omdat er niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor spontane naleving zoals beschreven in de Tafel van Elf. Daarnaast is de verwachting dat

handhavers geen passende instrumenten gebruiken, wanneer ondernemers niet aan de spontane voorwaarden voor naleving houden.

3.1.2 Handhavingspiramide

Er zijn verschillende instrumenten die een handhaver kan gebruiken om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd. Ayres en Braithwaite (1992) stellen dat handhavingsinstrumenten kunnen worden geordend op een schaal die oploopt in zwaarte (Figuur 1). Vaak is een licht instrument genoeg, als er zware instrumenten zijn die kunnen dienen als stok achter de deur (Mastenbroek & Versluis, 2014).



Figuur 1. Handhavingspiramide naar Ayres en Braithwaite (Mastenbroek & Versluis, 2014, p. 142).

De handhavingspiramide biedt een oplossing voor de keuze tussen een overtuigende en een bestraffende handhavingsstijl. De piramide stelt dat handhavers moeten beginnen met een overtuigende handhavingsstijl en lichte instrumenten en alleen zwaardere instrumenten gebruiken wanneer een bedrijf consequent weigert mee te werken (Mascini, 2012).

De lichtste vormen van handhaving zijn informeren of adviseren over de regels en het proberen de overtreder te overtuigen van het belang van zorgvuldige naleving. De tweede stap in de handhavingspiramide is toezicht. Een basisvoorwaarde om goed te kunnen handhaven is kennis van de mate van naleving. Zonder feitelijke kennis kan de handhaver niets beginnen. Wanneer er in kaart is gebracht dat er overtredingen zijn is de volgende stap het waarschuwen van de overtreder. Als dat niet werkt kunnen er bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd. Dit kan zijn het intrekken van een vergunning, maar ook het betalen van een dwangsom of bestuurlijke boete. De strafrechtelijke sanctie is de zwaarste en kan alleen door een officier van justitie worden opgelegd. Het niet-naleven van de situatie moet daarvoor worden kunnen aangemerkt als strafbaar feit (Mastenbroek & Versluis, 2014).

Bedrijven die worden geconfronteerd door een toezichthouder met een handhavingspiramide zijn sneller geneigd mee te werken dan wanneer ze worden geconfronteerd door een toezichthouder die slechts één handhavingsinstrument heeft (Ayres & Braithwaite, 1992). Op basis hiervan wordt verwacht dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd, omdat handhavers te weinig handhavingsinstrumenten gebruiken.

Samenvattend

Wanneer bedrijven zich niet aan de voorwaarden voor spontane naleving houden is een passend handhavingsinstrument nodig. Wanneer de kans op melding, controle of detectie toeneemt, er een frequentere toepassing van selectieve controle is en de sancties hoger worden, neemt de naleving toe. Handhavers kunnen verschillende instrumenten gebruiken om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd. Bedrijven zijn sneller geneigd de regels na te leven als de handhaver meerdere instrumenten heeft om in te zetten. De handhavingsinstrumenten zijn ondergebracht in de handhavingsstrategie van de uitvoerende organisatie (de omgevingsdienst).

3.2 Verwachtingen

Op basis van theoretisch kader zijn er twee verwachtingen opgesteld om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden:

Verwachting 1:

De energiebesparingsplicht wordt niet nageleefd, omdat ondernemers niet voldoen aan de voorwaarden voor spontane naleving zoals beschreven in de Tafel van Elf.

Verwachting 2:

De energiebesparingsplicht wordt niet goed nageleefd omdat handhavers geen passende handhavingsinstrumenten gebruiken.

Hoofdstuk 4. Methode

Dit hoofdstuk bespreekt de data en methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt. Achtereenvolgens worden de onderzoeksopzet, de respondenten, de data-analyse en de betrouwbaarheid en validiteit besproken. Als handleiding voor dit hoofdstuk is de Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ) gebruikt. Dit is een checklist die onderzoekers kunnen gebruiken om ervoor te zorgen dat de onderzoeksresultaten van kwalitatief onderzoek goed worden weergegeven (Tong, Sainsbury & Craig, 2007).

4.1 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet bestaat uit een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij middels interviews is onderzocht wat de belangrijkste factoren zijn bij het naleven en handhaven van de energiebesparingsplicht. Voorafgaand aan de interviews is er literatuuronderzoek gedaan. Op basis van het literatuuronderzoek zijn er interviewschema's opgesteld voor de interviews.

Bij kwalitatief onderzoek staat de beleving van de respondent centraal. Het gaat om de ervaringen in bepaalde situaties, argumenten, motieven en interacties tussen mensen (Plochg et al., 2007; Verhoeven, 2018). Er worden geen cijfermatige gegevens verzameld of significante verbanden onderzocht (Verhoeven, 2018). Kwalitatief onderzoek wordt ingezet wanneer het 'in de diepte' bestuderen van een sociaal fenomeen het onderzoeksdoel is (Plochg et al., 2007).

Er is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve aanpak, omdat het onderzoek explorierend van karakter is. Dit wil zeggen dat er geen expliciete hypothesen opgesteld konden worden voorafgaand het onderzoek. Er zijn in dit onderzoek wel heuristische verwachtingen opgesteld. Bij kwalitatief onderzoek is de onderzoeker geïnteresseerd in een verschijnsel, echter kan de onderzoeker vooraf niet exact voorspellen welke kenmerken samenhangen met het verschijnsel en op welke manier de kenmerken samenhangen (Janssens, 2002). Er is gezocht naar factoren die van invloed zijn op de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht, die niet gevonden konden worden in de literatuur.

Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, deze bestaan uit open vragen en een aantal gesloten vragen. De interviewschema's zijn te vinden in appendix A. Door het stellen van open vragen krijgt de respondent de kans om naar voren te brengen wat hij relevant vindt. De interviewer kan doorvragen naar details en voorbeelden (Boeije, 2014). In dit onderzoek is het stellen van open vragen relevant, omdat er op zoek wordt gegaan naar belangrijke factoren. Bij een semigestructureerd interview liggen de onderwerpen en de belangrijkste vragen vast, maar deze hoeven niet in een vooraf bepaalde volgorde aan bod te komen (Baarda et al., 2013). Er zijn aparte interviewschema's gemaakt voor de interviews met de omgevingsdiensten en de gemeenten. De schema's zijn goedgekeurd door de ethische commissie van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht (Appendix B).

De interviews zijn afgenomen door een student van de master Sociology – Contemporary Social Problems. De interviewer had voorafgaand geen relatie met de respondenten. Voorafgaand aan de interviews is het doel van het onderzoek uitgelegd en is er toestemming gevraagd om de interviews op te nemen, om de data goed te kunnen verwerken. De interviews hebben plaatsgevonden via Microsoft Teams en duurden tussen de 30 en 60 minuten. De interviews zijn online gehouden, omdat het door de coronapandemie niet mogelijk was de respondenten face-to-face te spreken.

4.2 Respondenten

In dit onderzoek zijn drie groepen respondenten te onderscheiden: omgevingsdiensten, gemeenten en experts. Er is gekozen voor deze drie groepen, omdat zij een grote rol spelen in het proces van de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht. De gemeenten zijn bevoegd gezag en de omgevingsdiensten zijn de uitvoerende organisatie. Experts zijn personen die veel bezig zijn met het onderwerp vanuit hun expertise. De experts waren een medewerker van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een medewerker van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en een medewerker van de provincie Noord-Holland.

De respondenten zijn gekozen via een doelgerichte steekproef. Dit betekent dat er een selectie is gemaakt van personen met bepaalde kenmerken (Verhoeven, 2018). Vooraf was bepaald dat er met een medewerker van het ministerie van EZK gesproken zou worden en is een lijst opgesteld welke gemeenten werden gevraagd. Via de contacten van Urgenda is er contact gelegd met twee medewerkers van omgevingsdiensten. De andere respondenten van omgevingsdiensten zijn via het sneeuwbaaleffect bereikt. Dit wil zeggen dat de respondenten die benaderd zijn, zelf nieuwe respondenten aandragen (Baarda et al., 2013). Alle respondenten zijn via email benaderd.

4.3 Data-analyse

De interviews zijn opgenomen via Microsoft Teams. Voor de uitwerking van de interviews is er gebruik gemaakt van woordelijk transcriberen. Na het transcriberen zijn de opnames verwijderd en de transcripten geanonimiseerd. Er zijn sleutelwoorden (codes) aan de tekst toegewezen. Vervolgens zijn de codes geordend en gegroepeerd om verbanden te leggen en patronen te herkennen (Ploch et al., 2007). Een aantal codes is opgesteld voorafgaand aan de interviews. Andere codes zijn toegevoegd tijdens het coderen. De codeboom is te vinden in appendix C. De interviews zijn gecodeerd met behulp van het programma Nvivo (versie 12_6). Op basis van deze analyse zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen is er gebruik gemaakt van *member checking*. De belangrijkste bevindingen uit de interviews zijn voorgelegd aan respondenten uit dezelfde groep om te meten of zij zich konden vinden in de interpretaties en conclusies (Baarda et al., 2013).

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij kwalitatief onderzoek is de onderzoeker deel van de onderzoekssituatie. Hoewel de onderzoeker probeert zo veel mogelijk onbevangen en onbevooroordeeld te werk te gaan kunnen onbewuste vooroordelen een rol spelen (Baarda et al., 2013). In dit onderzoek is er op verschillende manieren geprobeerd om het onderzoek zo objectief mogelijk te doen.

Ten eerste is er gebruik gemaakt van triangulatie. Er zijn interviews gehouden met de uitvoerende organisatie (omgevingsdiensten) en het bevoegd gezag (gemeenten). Door het probleem van verschillende kanten te belichten, wordt de validiteit vergroot (Baarda et al., 2013).

Ten tweede is er geprobeerd interpretaties achterwege te laten. Door de vragen uit te leggen en de antwoorden van de respondenten samen te vatten en herhalen is de kans op misinterpretatie verkleint. Daarnaast is er van drie interviews een verslag gemaakt met de belangrijkste bevindingen en is deze met de respondenten gedeeld, zodat de respondent kon teruglezen of de onderzoeker de antwoorden goed heeft begrepen.

Hoofdstuk 5. Resultaten

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van de interviews om antwoord te geven op de vragen: ‘Wat zijn factoren die van invloed zijn op de handhaving en naleving van de energiebesparingsplicht?’ en ‘Wat zijn de belangrijkste factoren die verklaren waarom de energiebesparingsplicht niet goed wordt gehandhaafd?’. Om deze vragen te beantwoorden wordt er gekeken naar verschillende factoren die invloed hebben op de handhaving en naleving van de energiebesparingsplicht, de aanpak van de omgevingsdiensten en gemeenten en de manier van handhaven van omgevingsdiensten. In dit hoofdstuk staat een aantal quotes van respondenten. In appendix D zijn meer interessante quotes te vinden.

5.1 Respondenten

Er zijn in totaal achttien interviews gehouden. Eén interview was met twee medewerkers van een gemeente tegelijk. Er is met negen medewerkers van omgevingsdiensten, acht medewerkers van gemeenten en drie experts gesproken. Er is één respondent (medewerker gemeente) uit de data verwijderd, omdat tijdens het interview bleek dat hij te weinig kennis had over het onderwerp.

Er zijn zestien gemeenten uitgenodigd voor het interview, elf omgevingsdiensten zijn uitgenodigd en drie experts.

Respondent	Functie	N
Experts		3
Respondent 1	Medewerker EZK	
Respondent 2	Medewerker VNG	
Respondent 3	Medewerker provincie Noord-Holland	
Gemeenten		7
Respondent 4	Senior adviseur luchtkwaliteit	
Respondent 5	Medewerker team duurzaamheid	
Respondent 6	Beleidsadviseur energietransitie	
Respondent 7	Ambtenaar ruimte en duurzaamheid	
Respondent 8	Hoofdinspecteur energiebesparing	
Respondent 9	Projectleider energie	
Respondent 10	Senior toezichthouder milieu	
Omgevingsdiensten		9
Respondent 12	Adviseur energie	
Respondent 13	Beleidsmedewerker duurzaamheid, specialist energie	
Respondent 14	Projectmedewerker	
Respondent 15	Beleidsadviseur expertise	
Respondent 16	Beleidsadviseur vergunningen, toezicht en handhaving	
Respondent 17	Specialist energie	
Respondent 18	Technisch adviseur energie	
Respondent 19	Specialist energie	
Respondent 20	Teamleider toezicht en handhaving	
Totaal		19

* Respondent 11 is uit het onderzoek verwijderd.

Tabel 2. *Overzicht respondenten*

5.2 Handhaving in de afgelopen jaren

Erkende Maatregelenlijsten

Vier respondenten geven aan dat de Erkende Maatregelenlijsten het handhaven van de energiebesparingsplicht makkelijk hebben gemaakt. Vóór de invoering van de Erkende Maatregelenlijsten in 2013, waren bedrijven wel verplicht om alle energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar terugverdiend konden worden, maar was het voor omgevingsdiensten lastig om voor elk bedrijf te bepalen welke maatregelen dat waren. Dit leidde vaak tot discussies met ondernemers, geven zes respondenten aan. Door het wettelijk vaststellen van maatregelen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden, kunnen omgevingsdiensten gericht handhaven.

“Voorheen was het heel moeilijk om te zeggen: deze maatregel zou je binnen vijf jaar terug moeten verdienen. Dat was voor ons heel lastig om te zeggen: dat is dit en dit en dit. En voor een bedrijf, als jij een bedrijf het laat doorrekenen, dan komen ze altijd.. nou ja ik zal het iets minder heftig zeggen: bijna altijd hebben ze wel een berekening die ze kunnen vinden van een bedrijf die zegt ‘dit is niet binnen vijf jaar terug te verdienen’. [...] Vroeger kregen we altijd berekeningen dat ze zeiden: ‘dat kan niet’. En dan was je al bijna uitgepraat want ik ben geen elektrotechnisch bedrijf, daar zijn we ook niet voor opgeleid. [...] Nu met die Erkende Maatregelenlijsten is het veel kant-en-klaar voor ons. Het is gewoon: dit is het en hier moet je aan voldoen. Dat maakt het voor ons veel makkelijker om erop te handhaven.” – Respondent 10

Daarentegen gaven twee respondenten aan niet tevreden te zijn met de Erkende Maatregelenlijsten, omdat de discussie van de terugverdiëntijden volgens hen nog niet is verdwenen. Zij geven aan dat er nog te veel ruimte is voor bedrijven om de terugverdiëntijd langer te maken, waardoor zij er niet aan hoeven te voldoen.

“En in de wet staat nog steeds: alle maatregelen met een terugverdiëntijd van vijf jaar en eigenlijk moeten wij als gemeente aantonen dat ze daar niet aan voldoen. [...] Als zij ervoor kiezen om gouden handvaten toe te passen, want dat past bij de uitstraling voor de klant. Dan weet je het wel, dat is poepieduur, dan mag een ondernemer daarvoor kiezen en dat betekent dat die terugverdiëntijd makkelijk boven de vijf jaar komt. Dus die hele regeling is gewoon zo boterzacht. Dat als een bedrijf gewoon echt niet wil, hebben wij geen échte stok om mee te slaan.” – Respondent 9

“Dus je ziet dat er allerlei trucs worden gebruikt om onder verplichtingen vandaan te komen.” – Respondent 12

Informatieplicht

Tien respondenten zijn erg positief over de invoering van de informatieplicht in 2019. Door de invoering van de informatieplicht beschikken de diensten over meer kennis van de bedrijven en hun verbruik. Bedrijven die nog niet in beeld waren kunnen zo worden toegevoegd aan het bestand van de omgevingsdienst.

“En het heeft ons zoveel opgeleverd dat er toch wat bedrijven boven kwamen drijven die toch die verplichting hadden, die hadden wij niet in beeld. Dus zo is ons bestand een stukje completer geworden, dus dat is winst.” – Respondent 9

Aan de andere kant zijn er ook respondenten die kritiek hebben op de informatieplicht. Zo geven twee respondenten aan dat nog lang niet alle bedrijven de informatieplicht hebben ingediend. Vier respondenten wijzen erop dat het invoeren van de informatieplicht nog niet betekent dat de energiebesparende maatregelen zijn doorgevoerd. Bedrijven kunnen in hun rapportage schrijven dat ze nog geen van de maatregelen hebben uitgevoerd of kunnen zeggen dat ze alles hebben uitgevoerd, terwijl dit in de praktijk niet zo is. Omgevingsdiensten en gemeenten weten pas of bedrijven de informatieplicht eerlijk hebben ingevuld als er een energiecontrole heeft plaatsgevonden.

“De informatieplicht zegt niets over het nalevingsgedrag hè? Maar het is inderdaad alleen maar rapporteren wat je gedaan en wat nog gedaan moet worden. Het kan maar zo zijn dat 80 procent wel heeft gerapporteerd maar dat ze niks gedaan hebben” – Respondent 1

5.3 Handhavingsstrategie

5.3.1 Voorwaarden voor spontane naleving

Kennis van regels ondernemers

Eén van de redenen die gegeven wordt voor waarom de energiebesparingsplicht door zo weinig bedrijven wordt nageleefd is een gebrek aan kennis bij de ondernemers. Vijf respondenten geven aan dat bedrijven vaak niet op de hoogte zijn van de wetgeving, bijvoorbeeld van het bestaan van de informatieplicht die sinds juli 2019 geldt. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de wetgeving complex is. Vijf respondenten stellen dat ondernemers vaak wel willen, maar niet precies weten wat ze moeten doen met betrekking tot energiebesparing en wat er van toepassing is op hun bedrijf.

“Nou vanuit bedrijven is dat wel lastig, omdat ik denk dat niet alle bedrijven waar die energiebesparingsplicht van toepassing is, weten dat die energiebesparingsplicht op hun van toepassing is. Dus daar zit gewoon een kennisgebrek bij bedrijven. Want de vraag is ook: hoe moeten ze dat weten? [...] de communicatie van de rijksoverheid daarover is niet zo heel erg goed georganiseerd. Je hebt een internetsite en je hebt een loket waar je je gegevens kunt achterlaten. Maar het echt actief promoten denk ik niet dat de rijksoverheid dat echt goed gedaan heeft.” – Respondent 16

Kosten en baten naleving

Iets anders dat vaak (vijf keer) wordt genoemd als reden waarom bedrijven zich niet bezighouden met energiebesparende maatregelen, is dat energie een kleine kostenpost is voor bedrijven. Energie is vaak maar een paar procent van de hele bedrijfsvoering en ondernemers vinden het daarom niet de moeite waard om geld te investeren in energiebesparende maatregelen. Een andere reden die wordt aangehaald waarom bedrijven zich niet houden aan de energiebesparingsplicht is omdat de investeringen geld kosten. De kosten van naleving zijn te hoog voor ondernemers om spontaan de wetgeving na te leven. Drie respondenten noemden dit als reden.

“Alles kost geld. Het is dan wel binnen vijf jaar terug te verdienen, maar ze moeten het wel nu betalen. En dat nú is een probleem voor veel bedrijven, ook al was er nog geen coronacrisis.” – Respondent 10

5.3.2 Handhavingsdimensies

Controlekans

Eén van de handhavingsdimensies die staat beschreven in de Tafel van Elf is controlekans: hoe groter de kans op controle door de handhaver, hoe groter de kans op naleving. Drie respondenten geven aan dat energiecontroles vaak blijven liggen, omdat er niet genoeg geld of capaciteit beschikbaar is. De omgevingsdiensten en gemeenten hebben beperkte capaciteit en energie is een thema dat vaak onderaan de agenda staat. De prioriteit gaat uit naar taken die meer belastend zijn voor het milieu, zoals de uitstoot van giftige gassen.

“Het eerste wat je zegt is: welke taken moeten we sowieso doen? Dat zijn de bedrijven met een groot milieurisico, die moeten we in ieder geval zorgen dat we daar genoeg middelen hebben om dat goed uit te voeren. En dan zie je dus inderdaad dat er een model gemaakt wordt waarbij je zegt van: die grote bedrijven bezoeken we één keer per jaar of misschien zelfs twee keer per jaar en dan heb je een hele grote middelcategorie: die doen we één keer in de vijf jaar. Dan heb je nog de minst spannende bedrijven, dan is één keer in de tien jaar wel genoeg. Daar zitten dus bijvoorbeeld die woon- en verblijfsgebouwen bij, of die kantoorgebouwen, of die universiteitsgebouwen.” – Respondent 16

Veel ondernemers weten dat de kans op controle niet groot is. Zo geven vijf respondenten aan dat er ondernemers zijn die wachten met het uitvoeren van energiebesparende maatregelen, of het invoeren van de rapportage van de informatieplicht, tot er een handhaver is langsgekomen.

“Het kan ook zijn dat ze zoiets hebben van: nou, zolang er niemand langskomt is, zolang het niet hoeft, ga ik me daar niet actief mee bemoeien.” – Respondent 2

5.3.3 Handhavingspiramide

Alle respondenten zeggen gebruik te maken van voorlichting en advisering als handhavingsinstrument. Daarnaast houden alle omgevingsdiensten en gemeenten ook toezicht op de bedrijven.

Van alle respondenten geeft één respondent aan wel eens een dwangsom te hebben ingevorderd, omdat een ondernemer zijn energiegegevens niet wilde delen. Alle andere respondenten geven aan nog geen dwangsommen te hebben ingevorderd.

“Ja, we doen wel eens een dwangsomprocedure opstarten en meestal, voordat het zover is, kiezen ze wel eieren voor hun geld en gaan ze die maatregelen wel treffen.” – Respondent 9

Zoals beschreven staat in de LHS moet er voordat er een dwangsom wordt ingevorderd eerst een waarschuwingsbrief verstuurd worden naar de overtreder. Acht respondenten geven aan deze brieven al wel verstuurd te hebben. Echter, twee respondenten geven aan dat het traject van een dwangsom invorderen veel tijd en middelen kost en dat bedrijven vaak pas in beweging komen nadat de brieven zijn verstuurd.

“Uiteindelijk voeren ze het wel uit, want niemand wil die dwangsom betalen, maar het is dan vooral, wat het voor ons heel lastig maakt: het kost ons heel veel tijd en geld. Al die tijd en mankracht die je dan besteed aan één zo’n zaakje, wat misschien helemaal niet interessant is, ben je kwijt voor al die anderen die je had kunnen doen. Dus dat maakt het lastig.” – Respondent 10

Drie respondenten geven aan een dwangsom echt als laatste redmiddel te zien en vier respondenten geven aan de dwangsom als pressiemiddel of dreiging in te zetten, om ondernemers in beweging te krijgen. Er is door twee respondenten aangegeven dat het opleggen van een dwangsom de relatie tussen de omgevingsdienst en de ondernemer kan verstoren en dat dat onwenselijk is in het traject van de energiebesparingsplicht en de energietransitie.

“We hebben straks de energietransitie, komt op ons af. En de omgevingsdienst komt langs bij de bedrijven die mee moeten helpen bij de energietransitie en wij gaan ze namens de gemeente een dwangsom geven? Ik geloof daar niet in. Ik geloof dan dat die relatie met die bedrijven compleet op z’n kop komen te staan. Die bedrijven hoef je ook niet meer te vragen: ‘goh mogen we jullie dak volleggen met zonnepanelen?’ als die een dwangsom krijgen. Dat gaat volgens mij niet werken.” – Respondent 15

Politieke kleur

Een respondent geeft aan dat het opleggen van een dwangsom heel lastig is, omdat de wethouder akkoord moet geven voor het opleggen van de dwangsom. Hij zegt dat in de landelijke handhavingsstrategie energiebesparing geen prioriteit krijgt, dus de wethouder moet zelf erg begaan zijn met het thema om er akkoord op te geven. Een andere respondent geeft aan dat lokale overheden helemaal niet willen dat bedrijven in hun gemeente een boete of dwangsom krijgen op basis van de energiebesparingswetgeving. De politieke kleur van de gemeente is hierop van invloed. Drie respondenten geven aan dat de partijen in de gemeenteraad en het kabinet leidend zijn.

“Stel je voor dat wij nu dwangsommen gaan opleggen bij gemeenten, wat ik al zei die lokale bestuurders die worden daar niet blij van hoor. Die gaan echt wel aan de bel hangen en zeggen: wat ga je nu doen? Dus het is zo raar dat er landelijk wordt gezegd van ‘jullie moeten want je krijgt een dwangsom’ en dan lokaal als de omgevingsdienst komt kijken is het van ‘we hebben er geen geld voor om dat te doen, geen tijd en misschien ook wel helemaal geen zin’. Maar in feite moet het wel zoals het daar staat bij RVO.” – Respondent 15

“En dat verschilt natuurlijk ook per kleur, want [stad] is een vrij linkse gemeente en die zal daar eerder toe genegen zijn dan bestuur wat alleen uit bijvoorbeeld VVD en Forum voor Democratie bestaat. Als je zo’n bestuur hebt zal dat minder snel daartoe genegen zijn.” – Respondent 4

5.4 Factoren die een rol spelen bij de handhaving en naleving

Capaciteit en middelen

De belangrijkste reden die genoemd wordt waarom de energiebesparingsplicht in het verleden niet streng is gehandhaafd en wat nodig is om in de toekomst wel strenger hand te hebben is capaciteit. Gemiddeld besteden de omgevingsdiensten 3,4 fte aan energietoezicht. Bij grotere omgevingsdiensten werken soms wel 450 mensen en bij kleinere 120, 3,4 fte is dus een zeer klein deel

van de tijd. Twee respondenten kunnen niet aangeven hoeveel fte er naar energiebesparing ging. Zeven respondenten geven aan dat er meer capaciteit nodig is om goed op de energiebesparingsplicht te handhaven.

“En daarnaast denk ik ook echt, wat ik zie bij onze omgevingsdienst is dat het super moeilijk is om toezichthouders te vinden. Er is niet echt een opleiding voor, ze zijn echt schandalig onderbezet. Die mensen werken zich tien keer in de rondte en het laatste waar je dan op zit te wachten is dat iemand vraagt of je iets super ingewikkelds wil doen met energie of met circulaire economie. Ja, sorry, maar [lacht] geef ons eerst maar eens meer mensen, maar het is zo lastig om die te vinden! Dat zijn dan van die basale dingen waar je niet meteen aan denkt maar die wel cruciaal zijn voor de uitvoering.” – Respondent 13

Daarnaast geven zes respondenten aan dat er meer geld beschikbaar moet komen voor toezicht op energie. Samen met een tekort aan capaciteit is het tekort aan middelen de belangrijkste reden waarom de handhaving niet strikt is verlopen de afgelopen jaren. Drie respondenten geven aan dat de Versterkte Uitvoering Energie (VUE) structureel doorgezet zou moeten worden om de doelen te halen. De VUE is een programma van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, waarbij er twee keer bijna vijf miljoen is geïnvesteerd in de intensivering van het naleven van de energiebesparingsplicht. Verder geven vier respondenten aan dat energie een ingewikkeld thema is om op te handhaven, omdat het specialistische kennis vraagt van toezichthouders. Toezichthouders die regulier toezicht houden beschikken vaak niet over deze kennis.

“Want een energiebesparingscontrole kost gewoon tijd, dat is een aparte controle, een themacontrole op energie. En dan ben je wel heel even mee bezig, dat kan je niet in een reguliere controle opnemen. En het is ook heel specialistisch, niet al onze toezichthouders weten hoe dat werkt. Dus die moeten we opleiden, dat kost allemaal geld. Dus als wij echt serieus met energiebesparing aan de slag willen is er gewoon meer geld nodig.” – Respondent 15

“Kijk onze inspecteurs zijn heel erg gewend om milieuthema’s te inspecteren, maar energie is echt een heel ander onderwerp, daar heb je andere kennis voor nodig.” – Respondent 20

Basistakenpakket omgevingsdiensten

Alle omgevingsdiensten geven aan dat energiebesparing niet in het basistakenpakket van de omgevingsdienst zit en dat dit een grote belemmering is op het uitvoeren van energiecontroles. Dit betekent dat energiecontroles altijd als plustaak of meerwerkopdracht uitgevoerd moet worden. Omgevingsdiensten moeten bij de verantwoordelijke gemeente onderhandelen om meer geld of uren te krijgen voor energietoezicht. Veel gemeenten hebben energietoezicht niet op hun prioriteitenlijst staan en maken er daarom geen geld voor beschikbaar. De politieke kleur van de gemeente, zoals hierboven beschreven, is hierbij ook van invloed.

“Kijk het energiebesparingspakket zit niet in onze werkzaamheden, daar moet je vanuit gaan. Dus in de gemeenschappelijke regeling van de [...] is nooit gepraat over energiebesparing. Dus als wij daar wat aan willen doen moet dat op basis van meerwerk, dus gemeentes betalen ons extra om toezicht te mogen houden. Nou dat gaat niet, want toezichthouden op de traditionele

manier kost bijna 2200 euro per keer, per controle. En die gemeentes wilden dat niet betalen.”
– Respondent 15

Onduidelijk welke bedrijven onder de wet vallen

Bijna de helft van de respondenten (acht) geeft het niet hebben van een overzicht welke bedrijven moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en informatieplicht aan als een drempel. Omgevingsdiensten worden geacht alle bedrijven die een verbruik hebben van boven de 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas te controleren op de informatieplicht en energiebesparingsplicht, maar hebben geen overzicht van welke bedrijven er aan deze normen voldoen. Dit wordt deels veroorzaakt omdat energieleveranciers geen energiegegevens van bedrijven kenbaar mogen maken.

“Heel veel bedrijven wisten wij niet wat het energieverbruik was. Want wij kunnen dat nog steeds niet.. het is de hoop dat we dat gewoon bij Essent of Eneco gewoon kunnen opvragen, dat zou heel makkelijk zijn, maar dat is nu niet! Kunnen we wel opvragen, maar dat is wel een juridisch traject. [...] je bent zo vijf/zes uur bezig met alleen maar het jaarverbruik op te vragen.”
– Respondent 9

Het bevoegd gezag is versnipperd

Gemeenten maken zelf de keuze welke taken ze bij de omgevingsdienst leggen en welke taken ze zelf oppakken. De meeste gemeenten hebben alle taken omtrent energiebesparing bij hun omgevingsdienst belegd. Twee gemeenten doen alle energietaken zelf en één respondent (werkzaam bij een gemeente) geeft aan de grote milieu inrichtingen bij de omgevingsdienst te hebben belegd en de kleine inrichtingen zelf te doen. Drie respondenten geven aan dat het bevoegd gezag versnipperd is, omdat er veel verschillende taken bij verschillende actoren liggen. Eén respondent geeft aan dat het belangrijk is om meer harmonie te krijgen tussen de verschillende soorten wetgeving.

“En wat ik zelf wel mis is een stukje harmonie tussen de verschillende besluiten, de verschillende soorten wetgeving. Er is vanuit het bouwbesluit verplichting tot energiebesparing, maar daar is vaak de gemeente het bevoegde gezag voor. Vanuit milieuwetgeving is er een verplichting tot energiebesparing, daar zijn wij het bevoegde gezag voor, IL&T doet volgens mij ook nog bepaalde onderdelen. Als dat nou allemaal geharmoniseerd wordt [...] dat zou voor ons heel veel schelen. Dan kunnen we gewoon één toezichthouder op pad sturen die al die onderdelen meepakt.” – Respondent 14

Prioriteit bij bestuurders

Een belangrijke factor die wordt aangedragen is (gebrek aan) prioriteit bij bestuurders. Dit sluit aan bij het kopje over de politieke kleur van gemeenten. Zowel respondenten werkzaam bij een omgevingsdienst als medewerkers van de gemeenten geven aan dat het belangrijk is hoeveel prioriteit de betreffende gemeente geeft aan het onderwerp.

“Ik zie wel echt bij ons en ook bij andere deelnemers bij onze omgevingsdienst dat het ook heel erg uitmaakt wat de gemeente zelf bereid is om te doen en hoe belangrijk ze het vinden. Dus ik kan me voorstellen dat, hoe belangrijk het rijk het vind, hoe belangrijker ook de gemeentes het vinden.” – Respondent 7

“Dat toezicht te weinig gedaan werd, is ook een beetje door het gebrek aan prioriteit bij bestuurders. Bij gemeenten, bij wethouders.. Kijk, er gaat niemand dood aan energie. Maar als je bijvoorbeeld een vuurwerkopslag hebt of je hebt iets wat veel lawaai maakt, ja daar kan een wethouder iets aan doen en daar wil hij ook tegen optreden. Maar dat in het toiletblok de verlichting niet automatisch uit gaat als er niemand is, ja, daar wordt een wethouder niet warm of koud van en daar gaat die echt niet moeilijk over doen.” – Respondent 1

Drie respondenten geven aan sturing vanuit het rijk te missen. Een respondent geeft aan dat er vanuit het rijk nooit een stimulans is geweest om met de energiebesparingsplicht aan de slag te gaan. Een andere respondent geeft aan dat het haast leek alsof de overheid er geen belang bij had de wetgeving te laten werken. Dit kan een reden zijn waarom de wetgeving na meer dan 25 jaar nog niet goed gehandhaafd en nageleefd wordt.

“Dus op het moment dat jij als overheid een regel verzint en je zet die om in wetgeving en je geeft dan vervolgens geen invulling aan hoe dat je dan dat gaat uitvoeren en gaat zorgen dat dat in de praktijk ook gebeurt, dan heb je grote kans dat het dus gewoon een slapende regel wordt.” – Respondent 16

Inzichtelijk maken voor bedrijven, stimuleren en de dialoog aangaan

Zeven respondenten geven aan dat het belangrijk is om bedrijven te stimuleren om de energiebesparende maatregelen te nemen. Zij geven aan dat het van belang is om de dialoog aan te gaan met ondernemers en mee te denken over het nemen van de maatregelen. Vijf respondenten gebruiken de term ‘stimulerend toezicht’. Eén omgevingsdienst heeft een project gewijd aan stimulerend toezicht, anderen gebruiken enkel de term. Stimulerend toezicht is een manier om ondernemers te overtuigen om energiebesparende maatregelen te nemen.

“Als je naar een bedrijf toe gaat en aangeeft van: ‘joh, ik kom spreken over energie en energiebesparing om te kijken hoe ik je kan helpen dat je meer kunt realiseren’. Dan kom je al heel anders binnen, dan als je met een lijstje binnenkomt van heb je dit wel of niet gedaan, dus je gaat veel meer de dialoog aan met de ondernemer om te proberen om meer te halen en te bereiken.” – Respondent 1

Ten slotte zeggen zeven respondenten dat het inzichtelijk maken een belangrijke factor is voor het handhaven en naleven van de energiebesparingsplicht. Hiermee wordt bedoeld dat ondernemers vaak niet weten wat ze precies moeten doen en wat ze daarmee kunnen besparen. Dit sluit aan bij één van de voorwaarden voor spontane naleving: kennis van regels.

“Ik denk sowieso dat het heel belangrijk is dat het op een gemakkelijke manier inzichtelijk wordt gemaakt wat bedrijven moeten doen, want wat ik net ook al zei: het verschilt per bedrijf en het is nooit het goede moment om dat eens uit te gaan zoeken. Sommige bedrijven zijn er echt veel mee bezig, maar de gemiddelde autodealer heeft wel wat anders te doen. Om maar eens een voorbeeld te geven. Dus ik denk dat dat een hele belangrijke is. Dat is het ook: wat heb je aan een regel op het moment dat mensen niet zo goed snappen wat ze moeten doen om eraan te voldoen? Dat is denk ik een belangrijke factor.” – Respondent 13

Hoofdstuk 6. Discussie en conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de verdiepende vragen van dit onderzoek. De resultaten uit het vorige hoofdstuk worden geïnterpreteerd in de discussie en er wordt een conclusie gegeven. Vervolgens wordt er antwoord gegeven op de beleidsvraag en worden er beleidsaanbevelingen gegeven. Ten slotte komen de sterkten en zwakten van dit onderzoek aan bod en worden er suggesties gepresenteerd voor eventueel toekomstig onderzoek.

6.1 Discussie

De verdiepende vragen van dit onderzoek luiden: ‘Wat zijn factoren die van invloed zijn op de handhaving en naleving van de energiebesparingsplicht?’ en ‘Wat zijn de belangrijkste factoren die verklaren waarom de energiebesparingsplicht niet goed wordt gehandhaafd?’.

Ten eerste werd er verwacht dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd, omdat ondernemers niet voldoen aan de voorwaarden voor spontane naleving. Uit de interviews blijkt dat er inderdaad door ondernemers aan twee van de voorwaarden van spontane naleving niet wordt voldaan. Er wordt, door gebrek aan capaciteit, weinig gecontroleerd of de energiebesparende maatregelen zijn doorgevoerd. Dit maakt de controlekans, één van de voorwaarden, laag. Daarnaast zijn de kosten voor het naleven van de energiebesparingsplicht voor de ondernemers vaak hoog; er dienen investeringen gemaakt te worden. Echter, wanneer er geen controle hierop plaatsvindt zijn de baten erg laag. Er wordt dus ook niet voldaan aan de tweede voorwaarde voor spontane naleving. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat ondernemers geen kennis hebben van de regels. Ook dit is een van de voorwaarden voor spontane naleving, gebaseerd op het werk van McGuire (1985). Om de boodschap goed te kunnen ontvangen moeten de ontvangers (ondernemers) in staat zijn het te ontvangen en er blootgesteld aan worden. Dit zou kunnen betekenen dat de overheid en het RVO niet genoeg hebben gedaan om de ondernemers te informeren. Dit is echter niet met zekerheid te zeggen. Het kan ook zijn dat een ondernemer zegt geen kennis te hebben van de regels, omdat hij op deze manier een dwangsom kan ontduiken.

Ten tweede werd er verwacht dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd, omdat handhavers geen passende en te weinig handhavinginstrumenten gebruiken. De handhavingspiramide van Ayres en Braithwaite (1992) stelt dat handhavers moeten beginnen met een overtuigende handhavingstijl en lichte instrumenten en alleen zwaardere instrumenten moeten gebruiken wanneer een bedrijf consequent weigert mee te werken (Mascini, 2012). Vanuit de interviews blijkt dat alle omgevingsdiensten een overtuigende stijl gebruiken. Echter, is er geen enkele omgevingsdienst of gemeente die dwangsommen heeft ingevorderd voor het niet-naleven van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Daarnaast stellen Ayres en Braithwaite dat ondernemers sneller geneigd zijn de regels na te leven wanneer een handhaver meerdere instrumenten heeft om in te zetten. Het feit dat geen enkele van de respondenten zegt zwaardere instrumenten in te zetten zou een verklaring kunnen zijn voor het niet-naleven van de plicht door ondernemers. Daarnaast nemen de auteurs van de Tafel van Elf aan dat gedogen leidt tot een grotere kans op normovertreding (Mastenbroek & Versluis, 2014). Naar aanleiding van de interviews kan dit bevestigd worden. Ondernemers weten dat de handhavers niet hard zullen optreden en maken daarom de afweging om de maatregelen niet door te voeren.

Daarentegen hebben meerdere respondenten aangegeven dat het belangrijk is om een goede band te hebben met de ondernemers en dat deze band verstoord wordt als de handhavers harder optreden. De handhavers geven dit als reden voor het niet-handhaven van de energiebesparingsplicht.

Dit laat zien dat de handhaving van de energiebesparingsplicht genuanceerd is: de handhavers kunnen harder optreden, maar vinden het behouden van een goede band met de ondernemers belangrijker. De belangrijkste factor die wordt genoemd om te verklaren waarom de energiebesparingsplicht niet goed wordt gehandhaafd, is een tekort aan capaciteit. Een verklaring voor het tekort aan capaciteit is dat het toezicht houden op energie niet in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten is ondergebracht. Het toezicht op energie wordt daarom altijd gedaan in het kader van een meerwerkopdracht. De respondenten geven aan dat het thema energie vaak geen prioriteit krijgt van de gemeenten en er daardoor weinig geld voor beschikbaar wordt gesteld. Daarnaast is het invorderen van een dwangsom een juridisch proces waarvoor de wethouder akkoord moet geven. Meerdere respondenten geven aan dat de politieke signatuur van de wethouder daarbij ook van invloed is: over het algemeen hebben wethouders van linkse partijen als Groenlinks en D66 meer affiniteit met duurzaamheid dan wethouders van rechtse partijen als VVD en FvD. Wethouders die duurzaamheid hoog op de agenda hebben staan geven eerder toestemming dan wethouders die dat niet hebben. Bovendien zijn er wethouders die niet willen dat de bedrijven in hun gemeente een dwangsom krijgen opgelegd en daarom geen akkoord geven. Daarbij kost het proces van het invorderen van een dwangsom veel tijd. De wettelijke termijnen zijn een half jaar en dat heeft tot gevolg dat er ondernemers zijn die het nemen van energiebesparende maatregelen zo lang mogelijk uitstellen.

Een tweede belangrijke factor die wordt genoemd is het ontbreken van een overzicht met alle energiegegevens van bedrijven. Omgevingsdiensten geven aan veel tijd kwijt te zijn aan het uitzoeken van het energieverbruik van bedrijven. Deze gegevens zijn nodig om te bepalen welke bedrijven er onder de wetgeving vallen en welke maatregelen zij moeten nemen. Het opvragen van energiegegevens bij nutsbedrijven is verboden en het toegang krijgen is een juridisch proces. Wanneer omgevingsdiensten een lijst zouden krijgen van alle bedrijven en hun energieverbruik zou het een stuk gemakkelijker zijn om te handhaven en zou er geen tijd verloren gaan aan het opsporen van de energiegegevens.

Ten slotte is de kennis van toezichthouders een belangrijke factor. Energie een ingewikkeld onderwerp waar reguliere toezichthouders vaak weinig verstand van hebben. Expertise van toezichthouders is één van de inhoudelijke voorwaarden waar aan moet worden voldaan om handhaving mogelijk te maken (Mastenbroek & Versluis, 2014). Omgevingsdiensten en gemeenten hebben te weinig middelen om toezichthouders op te leiden tot energiespecialisten. Bovendien worden er bij de meeste omgevingsdiensten geen aparte energiecontroles gehouden, maar worden deze meegenomen in regulier toezicht. Ook dit kan worden toegeschreven aan een gebrek aan capaciteit.

6.2 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om te ontdekken waarom de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd en gehandhaafd. Een concreet antwoord op de hoofdvraag is dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt gehandhaafd omdat er te weinig prioriteit is bij gemeenten en te weinig capaciteit en middelen bij de omgevingsdiensten. De controlekans is erg laag en de kosten zijn hoger dan de baten, waardoor ondernemers niet spontaan voldoen aan de wetgeving. Daarnaast gebruiken de handhavers slechts een klein deel van de mogelijke handhavingsinstrumenten en treden zij niet hard op.

6.3 Beleidsvraag en aanbevelingen

Nu er een antwoord is gegeven op de verdiepende vragen, is het tijd om de beleidsvraag te beantwoorden. Deze luidt: 'Wat kan Urgenda doen om de energiebesparingsplicht beter nageleefd te laten worden?'. Op basis van de belangrijkste bevindingen kan er een aantal beleidsaanbevelingen worden gedaan. De beleidsaanbevelingen zijn gericht op de groep die deze moet uitvoeren. Urgenda kan niet direct iets doen om de energiebesparingsplicht beter nageleefd te laten worden. Wel kan Urgenda druk uitoefenen op de uitvoerders van de aanbevelingen.

Het grootste probleem wat de omgevingsdiensten hebben aangegeven is het gebrek aan capaciteit specifiek voor energiecontroles. Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat toezicht houden op energie niet in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten is ondergebracht. De eerste aanbeveling is daarom om toezicht op energie als taak wettelijk vast te leggen in het basistakenpakket van omgevingsdiensten. Wanneer dit in het basistakenpakket van omgevingsdiensten is vastgelegd, is er meer capaciteit en hoeven omgevingsdiensten niet te onderhandelen met het bevoegd gezag om te handhaven op energie.

Een tweede aanbeveling, die hierop aansluit is het loskoppelen van energiecontroles van regulier toezicht. Het thema energie is een lastig onderwerp, waar veel vakspecifieke kennis voor nodig is. Door het los te koppelen van regulier toezicht en speciale energiecontroles uit te voeren door toezichthouders die hiervoor opgeleid zijn kan er veel gericht worden gehandhaafd.

De derde aanbeveling is voor de uitvoerende organisaties, de omgevingsdiensten en sommige gemeenten. De uitvoerende organisaties moeten meer handhavingsinstrumenten gebruiken dan enkel voorlichten, informeren en waarschuwen. Wanneer zij harder zullen optreden, door het invorderen van dwangsommen, zullen meer ondernemers de wetgeving naleven.

De vierde aanbeveling is voor bestuurders bij gemeenten en het Rijk. Het thema energie(besparing) moet hoger op de prioriteitenlijst komen. Veel gemeenten zijn nu bezig met de Regionale Energiestrategie, waarbij de focus ligt op het duurzaam en lokaal opwekken van energie. Echter, alles wat bespaard wordt, hoeft niet opgewekt te worden. Wanneer gemeenten zich meer focussen op het besparen van energie bij grote bedrijven, zijn er minder projecten als zonneweides en windmolens nodig.

Omgevingsdiensten zijn veel tijd kwijt aan het achterhalen van de energiegegevens en het energieverbruik van bedrijven. Deze gegevens zijn nodig om te weten welke bedrijven moeten voldoen aan welke wetgeving. Het is voor omgevingsdiensten lastig om de energiegegevens te achterhalen, omdat netbeheerders deze niet vrij mogen geven. Het kan alleen via een juridisch traject, wat veel geld en tijd kost. De vijfde aanbeveling is daarom om het opvragen van energiegegevens van bedrijven mogelijk te maken voor omgevingsdiensten.

Ten zesde moeten ondernemers gemotiveerd worden om zelf aan de slag te gaan. Veel ondernemers hebben op dit moment een afwachende houding wat betreft het nemen van energiebesparende maatregelen. Daarbij zijn niet alle ondernemers op de hoogte van de wetgeving. Dit verklaart waarom slechts 13% van de bedrijven alle energiebesparende maatregelen die verplicht zijn hebben genomen. Behalve dat uitvoerende organisaties harder handhaven, is intrinsieke motivatie en kennis van

ondernemers ook nodig. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door bijvoorbeeld een overheids campagne.

6.4 Sterkten en zwakten

Een sterk punt van dit onderzoek is het gebruik van een kwalitatieve onderzoeksopzet. Door gebruik te maken van een kwalitatieve onderzoeksopzet konden respondenten zelf de focus leggen op wat zij belangrijk vonden en punten aansnijden waar de onderzoeker geen zicht op had. Hierdoor is er een duidelijk beeld geschetst van het probleem en de gedachten en motivaties van de respondenten. Een belemmering hiervan is dat niet bij alle respondenten exact dezelfde doorvraag-vragen zijn gesteld, omdat respondenten de ruimte kregen zelf belangrijke punten aan te halen. Een tweede sterkte van dit onderzoek is dat het probleem vanuit twee invalshoeken is bekeken: vanuit de uitvoerende partij en vanuit het bevoegd gezag. Dit geeft een meer compleet beeld van het probleem en verlaagt de kans op bias.

Voor dit onderzoek is er gebruikt gemaakt van interviews. De interviews zijn online afgenomen, omdat het wegens de coronapandemie niet mogelijk was alle respondenten persoonlijk te ontmoeten. Dit heeft een voordeel geboden, maar ook voor beperkingen gezorgd. Het voordeel van online ontmoetingen is dat een afspraak makkelijker is gemaakt, omdat onderzoeker en respondent niet hoefden te reizen voor de afspraak. Een beperking was dat het online lastiger is om een gesprek te voeren. De verbinding kan soms haperen, wat ertoe kan leiden dat interviewer en respondent door elkaar praten, of sommige woorden wegvallen. Daarnaast is het lastig om lichaamstaal te lezen, wat bij fysieke interviews wel goed kan.

Een andere beperking van dit onderzoek was het contact leggen met gemeenten. Er is een uitnodiging voor een interview gestuurd naar zestien gemeenten. Soms zijn er twee of drie herinneringen verstuurd voordat een interview gepland kon worden. Het duurde in sommige gevallen twee maanden voordat er gereageerd werd. Zes gemeenten hebben nooit geantwoord.

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om te kijken naar de principaal-agent theorie. De kern van deze theorie is de relatie waarin een partij (principaal) werk delegeert aan een ander (agent), die dat werkt uitvoert (Eisenhardt, 1989). Het fundamentele probleem is dat agenten zich mogelijk niet gedragen zoals de principaal van hen verwacht. Vanuit deze theorie zal verwacht worden dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt gehandhaafd, omdat de omgevingsdiensten (agent) niet de taken uitvoeren die de gemeente (principaal) van hen verwacht. Dit biedt een andere kijk op het probleem dan dit onderzoek, waar niet is gekeken naar de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.

Literatuur

- Ajzen, I., & Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Van der Velden, T., & De Goede, M. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (3^e druk). Groningen: Noordhoff.
- Bartel, S. (2017). *Taken en positie van de omgevingsdienst bij het omgevingsplan*. In Teesing, N. (Red.). *Milieubescherming in het omgevingsplan* (p. 169 – 182). Den Haag: Boom Juridisch.
- Blomberg, A.B. (2008). Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 4, 125-135.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen* (2^e druk). Den Haag: Boom Lemma.
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving. (2008). *De Tijd is Rijp*. Geraadpleegd op 19 maart 2021, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/commissiemans.pdf>
- Compendium voor de Leefomgeving. (2020, 21 april). *Temperatuur in Nederland en mondiaal 1907-2019*. Geraadpleegd op 28 februari 2021, van <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0226-temperatuur-mondiaal-en-in-nederland?ond=20883>
- De Bree, M., & Dees, M. (2019). Complexiteit vraagt om een andere manier van regels maken. Geraadpleegd op 26 februari 2021, van https://www.researchgate.net/publication/337946607_Complexiteit_vraagt_om_een_andere_manier_van_regels_maken
- De Jong, J. (2018, 19 september). Wijziging Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling milieubeheer [PowerPoint]. Geraadpleegd op 19 maart 2021, van https://www.infomil.nl/publish/pages/153684/20180919_presentatie_wijziging_activiteiten_besluit_wm_jelte_de_jong.ppt.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Energieonderzoek Centrum Nederland. (2017). *Nationale energieverkenning 2017*. Geraadpleegd op 2 mei 2021, van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-nationale-energieverkenning-2017_2625.PDF
- InfoMil. (z.d.-a). *Structuur en indeling*. Geraadpleegd op 8 april 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/eerste-kennismaking/structuur-indeling/>
- InfoMil. (z.d.-b). *Landelijke Handhavingstrategie*. Geraadpleegd op 14 april 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/>
- InfoMil. (z.d.-c). *Wat is de aanleiding voor de Landelijke Handhavingstrategie?*. Geraadpleegd op 14 april 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@139850/aanleiding/>
- Janssens, J.M.A.M. (2002). *Ogen doen onderzoek* (10^e druk). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Klimaatplein. (z.d.). *Over de Wet milieubeheer en de energiebesparingsplicht*. Geraadpleegd op 20 maart 2021, van <https://informatieplichtenergiebesparing.nl/over-de-wet-milieubeheer-en->

- [de-energiebesparingsverplichting/#:~:text=De%20Wet%20milieubeheer%20kent%20sinds,5%20jaar%20of%20minder%20terugverdienen.](#)
- Kortekaas, S. (z.d.). *Omgevingsdiensten*. Geraadpleegd op 23 juni 2021, van <https://www.navigators.nl/thema/1102/omgevingsdiensten#:~:text=Sinds%201%20juli%202014%20bestaat,handhaving%20in%20de%20fysieke%20leefomgeving>.
- Kramer, J.J., & Van der Linde, J.A.Z. (2020). *Toezicht en handhaving Energiebesparingsplicht*. Hendrik-Ido-Ambacht: Adromi Groep.
- Mascini, P. (2012). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? *Regulation and governance* 7(1), 48-60.
- Mastenbroek, E., & Versluis, E. (2014). *Naleven en handhaven*. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (Reds.). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (9^e druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- McGuire, W.J. (1985) *Attitudes and Attitude Change*. In: Lindzey, G., & Aronson, E. (Reds.). *Handbook of Social Psychology, 3rd Edition, Vol. 2* (p. 233-346). New York: Random House.
- Ministerie van Justitie. (2006). *De Tafel van Elf: Een veelzijdig instrument*. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. Gedownload van https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Tafel_van_Elf_veelzijdig_instrument.pdf
- NOS. (2015, 8 december). *Gebouwen in Nederland grootste vervuilers*. Geraadpleegd op 4 maart 2021, van <https://nos.nl/artikel/2073873-gebouwen-in-nederland-grootste-vervuilers.html>
- NVRD. (z.d.). *Wet milieubeheer*. Geraadpleegd op 19 maart 2021, van <https://www.nvrd.nl/afval-en-grondstoffen/afvalbeleid/wet-milieubeheer#:~:text=De%20Wm%20is%20in%201993,uitgegroeid%20tot%20de%20centrale%20milieuwet>.
- Omgevingsdienst NL. (z.d.). *Vergunningsverlening, Toezicht en Handhaving*. Geraadpleegd op 9 april 2021, van <https://www.omgevingsdienst.nl/ons-werkveld/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *De achtergrond van het klimaatprobleem*. Geraadpleegd op 28 februari 2021, van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2013-De-achtergrond-van-het-klimaatprobleem.pdf>
- Plochg, T., Juttman, R.E., Klazinga, N.S., & Mackenbach, J.P. Handboek gezondheidszorgonderzoek. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Polder, W., & Van Vlaardingen, F.J.C. (1992). *Preventiestrategieën in de praktijk: Een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*. Arnhem: Gouda Quint.
- Rijksoverheid. (2019-a). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd op 26 februari 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Rijksoverheid. (2019-b, 17 december). *Informatieplicht energiebesparing zet ondernemers aan tot energiebesparende maatregelen*. Geraadpleegd op 29 mei 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/17/informatieplicht-energiebesparing-zet-ondernemers-aan-tot-energiebesparende-maatregelen#:~:text=Informatieplicht%20en%20Activiteitenbesluit%20Milieubeheer&text=Sinds%202013%20zijn%20daarvoor%20overzichten,binnen%20vijf%20jaar%20worden%20terugverdiend>.

- Rijkswaterstaat. (z.d.). *Wet milieubeheer*. Geraadpleegd op 19 maart 2021, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/wet-milieubeheer/index.aspx>
- Ruimschotel, D., Van Reenen, P., & Klaasen, H.M. (1996). *De Tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandnavingsvraagstukken*. Geraadpleegd op 2 mei 2021, van <https://www.uva.nl/binaries/content/assets/subsites/netherlands-china-law-centre/seminars-ce-bestanden/ruimschotel---de-tafel-van-elf.pdf>.
- RVO. (2021-a, 15 februari). *Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML)*. Geraadpleegd op 8 april 2021, van <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/erkende-maatregelenlijsten>
- RVO. (2021-b, 8 februari). *Informatieplicht voor bedrijven en instellingen*. Geraadpleegd op 12 februari 2021, van <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen>
- SER. (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Geraadpleegd op 20 maart 2021, van <https://www.ser.nl/nl/thema/energie-en-duurzaamheid/energieakkoord/-/media/5A6DE312EAB948BEADF43DECF2DF5669.ashx>
- SER. (z.d.). *Wat is het energieakkoord?*. Geraadpleegd op 20 maart 2021, van <https://www.ser.nl/nl/thema/energie-en-duurzaamheid/energieakkoord/wat>
- Strik, S., De Jong, J., Böttcher, S., & Van Hoolwerff, T. (2021, 20 mei). Netwerkbijeenkomst energiebesparing [PowerPoint]. Geraadpleegd op 13 juni 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/nieuws/2021/kijk-on-demand-webinar-toezicht-energiebesparing/>
- Tong, A., Sainsbury, P., & Craig, J. (2007). Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ): a 32-item checklist for interviews and focus groups. *International Journal for Quality in Health Care* (19)6, 349-357.
- UNFCCC. (zn.d.). *The Paris Agreement*. Geraadpleegd op 26 februari 2021, van <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
- Urgenda. (2020). *Handreiking vanuit de samenleving: 54 maatregelen voor 25% CO₂-reductie in 2020*. Hilversum: De Toekomst.
- Urgenda. (z.d.). *Klimaatzaak tegen de staat*. Geraadpleegd op 25 februari 2021, van <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken* (6e druk). Amsterdam: Boom.
- Voermans, W. (2005). *De communitariserings van toezicht en handhaving*. In Barkhuysen, T., Den Ouden, W., & Polak, J. E. M. (Reds.), *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels* (p. 69–87). Deventer: Kluwer
- Waterschap Aa en Maas. (2016). *Landelijke handnavingsstrategie*. Geraadpleegd op 3 mei 2021, van <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/actueel/Waterschap%20Aa%20en%20Maas/CVDR390667.html#:~:text=De%20term%20'handnavingstrategie'%20drukt%20uit,sancties%20naar%20aanleiding%20van%20overtredingen.>

Appendix A: Interviewschema's

Interviewschema omgevingsdiensten

Doel van het onderzoek: inzicht krijgen in de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht

Introductie

- Hoe lang werkt u al voor de omgevingsdienst?
- Wat is uw taak bij de omgevingsdienst/waar houdt u zich vooral mee bezig?
- Besluit de omgevingsdienst zelf waar de prioriteit naar toe gaat of besluit de gemeente dit?

Energiebesparingsplicht & handhaving

- Wat is precies uw rol of de rol van uw omgevingsdienst bij de energiebesparingsplicht?
- Hoeveel fte of hoeveel procent van alle tijd besteed uw omgevingsdienst aan de energiebesparingsplicht?
- Hoe verloopt het proces van een bezoek/onderzoek van een bedrijf?
- Op welke manier handhaaft uw omgevingsdienst de energiebesparingsplicht?
- Delen jullie ook boetes uit aan bedrijven?
- Waarom denkt u dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd?
- Hoe wordt er gebruik gemaakt van de informatieplicht? Is de invoering hiervan belangrijk (geweest)?
- Hoeveel tijd/aandacht gaat er nu naar de energiebesparingsplicht en hoeveel zou ideaal zijn?
- Welke factoren spelen volgens u een rol bij de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht?
- Denkt u dat de energiebesparingsplicht goed wordt nageleefd en gehandhaafd?
 - o Zo ja: waarom?
 - o Zo nee: wat zou er beter kunnen?

Interviewschema gemeenten

Doel van het onderzoek: inzicht krijgen in de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht

- Geluidsopname starten
- Mondeling toestemming vragen voor het gebruik van de data voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag

Introductie

- Hoe lang werkt u al bij de gemeente
- Waar houdt u zich vooral mee bezig bij de gemeente?

Energiebesparingsplicht en handhaving

- Wat is uw rol/de rol van de gemeente bij de energiebesparingsplicht?
- In hoeverre heeft de gemeente contact met de omgevingsdiensten en het ministerie?
- Controleert de gemeente de omgevingsdiensten?
- Wie bepaalt welke taken van de omgevingsdienst prioriteit krijgen?
- Waarom denkt u dat de energiebesparingsplicht niet goed wordt nageleefd?
- Hoe wordt er gebruik gemaakt van de informatieplicht? Is de invoering hiervan belangrijk (geweest)?
- Welke factoren spelen volgens u een rol bij de naleving en handhaving van de energiebesparingsplicht?
- Denkt u dat de energiebesparingsplicht genoeg aandacht krijgt?
- Denkt u dat de energiebesparingsplicht goed wordt nageleefd en gehandhaafd?
 - Zo ja: waarom?
 - Zo nee: wat zou er beter kunnen?

Appendix B: Goedkeuring ethische commissie

P.O. Box 80140, 3508 TC Utrecht The Board of the Faculty of Social and Behavioural Sciences Utrecht University P.O. Box 80.140 3508 TC Utrecht	Faculty of Social and Behavioural Sciences Faculty Support Office Ethics Committee Visiting Address Padualaan 14 3584 CH Utrecht
Our Description 21-1366 Telephone 030 253 46 33 E-mail FETC-fsw@uu.nl Date 14 April 2021 Subject Ethical approval	

ETHICAL APPROVAL

Study: De handhaving van de energiebesparingsplicht door omgevingsdiensten

Principal investigator: S.C. Bosman

Supervisor:

The study is approved by the Ethical Review Board of the Faculty of Social and Behavioural Sciences of Utrecht University. The approval is based on the documents sent by the researchers as requested in the form of the Ethics committee and filed under number 21-1366. The approval is valid through 25 June 2021. The approval of the Ethical Review Board concerns ethical aspects, as well as data management and privacy issues (including the GDPR). It should be noticed that any changes in the research design oblige a renewed review by the Ethical Review Board.

Yours sincerely,

Peter van der Heijden, Ph.D.
Chair

This is an automatically generated document, therefore it is not signed

Appendix C: Codeboom

Naam	Beschrijving
Aandacht voor energiebesparingsplicht	Is er op dit moment genoeg aandacht voor de energiebesparingsplicht?
Aanpak gemeente	Hoe de gemeente energietoezicht aanpakt
Opdracht van gemeente aan OD	
Aanpak omgevingsdienst	Hoe de omgevingsdienst energietoezicht aanpakt
Controles	
Takenpakket omgevingsdienst	
Dwangsom	Opmerkingen over (het invorderen van) een dwangsom
dwangsom ingezet als dreiging	
dwangsom laatste redmiddel	
dwangsom uitschrijven kost veel tijd	
dwangsom verstoord relatie met bedrijf	
Nog geen dwangsommen	
Energieakkoord	Opmerkingen over het energieakkoord van provincie Noord-Holland.
Erkende Maatregelenlijsten	Opmerkingen over de EML en de terugverdientijd
Discussie terugverdientijd	
EML heeft handhaven makkelijker gemaakt	
Erkende Maatregelenlijsten kunnen beter	
Factoren handhaving	Wat is er nodig voor goede handhaving?
Basistakenpakket	
Capaciteit	
Controleren op energie is lastig	

Naam	Beschrijving
Geld	
Harder optreden	
Harmonie tussen verschillende wetgeving	
Kennis toezichthouders	
Factoren naleving	Wat is er nodig voor goede naleving?
Bewustwording	
Geld is voor ondernemers belangrijk	
Image bedrijven	
Intrinsieke motivatie bedrijven	
Inzichtelijk maken	
Stimuleren + dialoog aangaan	
Hoeveel fte naar energiebesparingsplicht	
Informatieplicht	Opmerkingen over de informatieplicht
Infoplicht gaat nu wel lopen	
Infoplicht slecht	
Informatieplicht is een succes geweest	
infoplicht is eye-opener voor ondernemers	
Informatieplicht zegt niks over nalevingsgedrag	
Overzicht bedrijven	Welke bedrijven moeten voldoen aan de infoplicht en energiebesparingsplicht?
Energiegegevens opvragen zou makkelijk zijn	
Hoeveel bedrijven voldoen aan energiebesparingsplicht	

Naam	Beschrijving
We hebben goede data nodig	
Politieke kleur	
Bevoegd gezag is versnipperd	
Lokale overheden willen geen boetes aan bedrijven	
Prioriteit bestuurders	
geld van gemeentes moet goed terecht komen	
Redenen niet-naleving	Waarom leven de bedrijven de energiebesparingsplicht niet na?
Geen core business	
Geen hoge boetes als je het niet doet	
Het kost geld	
Ik wacht wel tot ze langskomen	
Kennis van regels	De bedrijven weten wat er van ze wordt verwacht
Wetgeving is complex	
Kosten energie zijn laag	
Rol ministerie	
Overheid gaf geen invulling aan uitvoering	
Rijksgebouwendienst voldoet zelf ook niet	
Wet was ondergeschoven kindje	
Stimulerend toezicht	
VUE-regeling	

Appendix D: Quotes

“En hoe kan het nou dat het bedrijfsleven en als je iedere website gaat bekijken van welke organisatie dan ook, ze hebben allemaal een groen hart en ze zijn allemaal duurzaam. Maar dat soort minimale eisen is men niet bereid te nemen.” – Respondent 12

“En ik denk ook dat het voor de overheid een vraagstuk gaat zijn/is van: hoe gaan wij nou om met de praktische kant van duurzaamheid. Want ik merk heel erg van: duurzaamheid is vooral op nationaal, internationaal niveau helemaal hip en happening en hyped en dan uiteindelijk sijpelt het dan door de overheidslagen naar beneden en dan is de vraag: wat moeten we gaan doen? ‘Ja, nee, ga jij anders wat doen!’ ‘Uh.. wat moet ik doen?’. En ik snap ook dat dat heel lastig is, want het is echt een heel ander vakgebied op het moment dat je iets praktisch moet gaan uitvoeren. Beleid is A, maar uitvoering is nog best wel een belangrijke B. Dus ik denk dat dat ook iets is. Dat heeft niet alleen op betrekking van energiebesparing, dat zie ik nu ook in circulaire economie. Er worden zoveel mooie plannen gemaakt, maar wat nu concreet voor ons? Dus dat is denk ik ook wel een belangrijk ding.” – Respondent 13

Informatieplicht en EML

“Betekent niet dat ze allemaal al voldoen, want dan zijn er ook nog veel bedrijven die hebben ingediend.. dat vind ik het lastige aan de informatieplicht moet ik zeggen.. je kan hem indienen en dan kan je nog steeds niks hebben gedaan. Dus uiteindelijk komt de volgende actie natuurlijk; dat er energiecontroles gedaan moeten worden door ons. Dan moet je echt ter plaatse gaan en kijken: ze zeggen dat ze dit en dit hebben gedaan. Hebben ze dat ook echt gedaan ja of nee? Want je kan twee kanten op als ondernemer: je kan zeggen ik vul hem eerlijk in en ik heb nog niet alles uitgevoerd. Maar je kan natuurlijk ook, het is een optie en ik zeg niet dat ze dat doen. Maar je kan aanvinken dat je alles hebt uitgevoerd. In principe kan dat, dat staat gewoon vrij. Het is niet dat je dan een boete krijgt als je hem fout indient. Het is gewoon, je hebt hem dan ingediend en daar kijken we nu naar bij de informatieplicht. Of je hem hebt ingediend ja of nee. Of je hem goed hebt ingediend, dat weten we nog niet, want we zijn daar nog niet geweest. Pas met een energiecontrole kan je echt kijken: hebben ze het ook goed ingevuld en welke maatregelen moeten er dan nog daadwerkelijk uitgevoerd worden?” – Respondent 10

Dwangsommen

“En je moet het ook zo zien: als wij bij gemeentes komen, het eerste wat raadsleden of bestuurders zeggen is: ‘jullie gaan onze bedrijven niet aanpakken op basis van energiebesparingswetgeving!’. En dat is eigenlijk heel raar, want er is landelijke wetgeving dat we ze moeten aanpakken en dan kom je bij bestuurders of raadsleden en die gaan echt op de handrem staan. Die zeggen ‘wij vinden het niet oké dat jullie dwangsommen gaan afgeven bij onze bedrijven’. Dus dat is ook nog een punt, dat lokale bestuurders het liefst hebben dat je die bedrijven op een aardige manier aanpakt. Nou en stimulerend toezicht is een aardige manier.” – Respondent 15

Energiegegevens opvragen

“En dan kom ik dus even uit bij die netbeheerders, ja, het is natuurlijk gewoon kolder dat je gemeenschapsgeld gaat verspillen aan het boven water krijgen van bedrijven of van gegevens die al eerder bekend zijn bij andere partijen. Dan is zo’n netbeheerder.. daar kun je van zeggen dat is een bedrijf, maar het is natuurlijk niet zo dat zo’n netbeheerder er last van ondervindt dat die dit soort

gegevens deelt met een overheid die een bepaalde taak uit te voeren heeft. [...] Dan heb je ook die AVG, die algemene verordening gegevensverwerking, daar wordt dan van gezegd: dan worden die gegevens bekend. Maar dan denk ik: die gegevens worden bekend bij een overheidsorganisatie die ook weer moet voldoen aan diezelfde AVG. Dus daar is helemaal geen conflict ofzo, maar je moet gewoon goed met elkaar afspreken hoe je dat doet. En als ik jou dan vertel dat wij in principe genoeg zouden hebben aan postcode en huisnummer van locaties waarbij het verbruik hoger is dan 50.000 kWh of 25 kuub gas, tja, dat zijn hele basale gegevens.” – Respondent 15

Geld

“Maar dat is best lastig hoor, want bijvoorbeeld wij wilden van 100 controles naar 150 controles gaan en dan loop je wel gelijk tegen capaciteitsproblemen aan: A. kan de organisatie dat aan en B. moet er dan ook extra geïnvesteerd worden op politiek niveau op extra controles, dus er moet ook extra geld bij. Er moet wel 1 of 2 ton extra bij en daar staan ze ook niet altijd om te springen.” – Respondent 4

“En dat maakt gewoon dat als je die sturing vanuit het rijk mist, als je die sturing vanuit de planningsmethodiek mist, dan moet je iedere keer vanuit de ambitie van je opdracht geveer er extra taken naast zetten. Maar dat betekent bijvoorbeeld dat een manager van toezicht zegt: Wacht eens even, ik zit al helemaal vol en deze taak kost mij vier extra fte en die heb ik gewoon niet op dit moment en dan valt het heel snel van tafel.” – Respondent 12