Rekenkamer Zwolle

# DoeMee-onderzoek Energiebesparingsplicht

Beste raadsleden en burgerleden,

Ieder jaar organiseert de Vereniging van Rekenkamers een DoeMee-onderzoek. In een DoeMee-onderzoek wordt gezamenlijk onderzoek gedaan naar een vraagstuk. Een onderzoeksbureau stelt, in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, een overkoepelend rapport op. Daarnaast ontvangt iedere deelnemende Rekenkamer een factsheet met specifieke informatie over de betreffende overheid.

In 2024 namen wij deel aan het grootschalige onderzoek naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing bij bedrijven en instellingen. De hoofdvraag van dit DoeMee-onderzoek was als volgt: “Welke inspanningen plegen gemeenten en provincies bij het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing en wat zijn daarvan de resultaten?”

Het DoeMee-rapport van de 109 deelnemende Rekenkamers geeft inzicht in hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omgaan met de beide plichten en hoe zij meer energiebesparing kunnen realiseren. Het DoeMee-onderzoek vormt ook de basis voor een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing.

## Energiebesparingsplicht en de informatieplicht

De energiebesparingsplicht (in combinatie met de Informatieplicht energiebesparing) is een wettelijke verplichting om bedrijven en instellingen een bijdrage te laten leveren aan de energietransitie. De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m3 aardgas gebruiken energiebesparende maatregelen te nemen. Deze energiebesparende maatregelen zijn investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen. De Informatieplicht energiebesparing verplicht bedrijven en instellingen eens in de vier jaar actief informatie te verstrekken aan hun omgevingsdienst over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Rvo) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit aan hun omgevingsdienst laten weten.

## Rol van de raad

Omgevingsdiensten voeren in mandaat en opdracht van het bevoegd gezag het toezicht en de handhaving uit op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Voor de meeste bedrijven en instellingen is de gemeente het bevoegd gezag voor de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. De provincies zijn verantwoordelijk voor locaties met een milieubelastende activiteit uit afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), de zogenaamde complexe bedrijven. De uitvoering van het toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht behoort tot het Basistakenpakket van omgevingsdiensten. Met de controle en handhaving van de energiebesparingsplicht hebben de gemeenteraden (en provinciale staten) een knop in handen om te sturen. Zij kunnen dit doen door kaders te stellen en hieraan gekoppeld financiën beschikbaar te stellen.

## Bevindingen

Onderstaand worden eerst de uitkomsten van het rapport van de Algemene Rekenkamer gedeeld en daarna de uitkomsten van het DoeMee-onderzoek. Bij het DoeMee-onderzoek wordt ook ingegaan op de bevindingen specifiek voor Zwolle.

**Rapport Algemene Rekenkamer**

Op 21 november 2024 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Energiebesparingsplicht, 2008 2023. Hoge ambities, Onbekend resultaat*. Hoewel al vaak werd gesteld dat de plicht niet werkte, is dat voor het eerst structureel in kaart gebracht. De minister weet niet hoeveel energie wordt bespaard door de plicht, hoeveel bedrijven voldoen aan de plicht en hoeveel controles plaatsvinden. Deels is dat het gevolg van het gedecentraliseerde systeem waarbinnen de energiebesparingsplicht wordt gehandhaafd. Deels komt dit doordat de minister geen acties heeft ondernomen om zicht te krijgen op zaken als kosten, controles en naleving. Veel van de ingrepen van de minister en haar voorgangers om de energiebesparingsplicht te verbeteren zijn niet onderbouwd en de resultaten worden niet onderzocht.

Voor lokale rekenkamers zijn enkele zaken in dit rapport van de Algemene Rekenkamer interessant, omdat dit raakt aan het DoeMee-onderzoek:

- Opeenvolgende ministers en kabinetten wilden dat elke 4 jaar 100% van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, worden gecontroleerd. Volgens een vorig kabinet zijn hierover afspraken gemaakt (hoofdstuk 6.1).
- De minister weet niet hoeveel controles plaatsvinden die zijn bekostigd door provincies en gemeenten. De cijfers uit het DoeMee-onderzoek 2024 + cijfers van de minister over door haar bekostigde controles wijzen uit dat de ambitie niet is gehaald (hoofdstuk 6.2).
- De minister van Klimaat en Groene Groei weet niet hoeveel een complete controle van de hele doelgroep kost én zij weet niet hoeveel provincies en gemeenten uitgeven aan de controles. De Algemene Rekenkamer schat in dat € 20-54 miljoen per jaar nodig is voor een volledige controle (hoofdstuk 6.3). De minister maakte echter maar € 5,5-18,5 miljoen per jaar vrij.
- Bij dit alles vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de doelmatigheid van het toezicht. Een complete 4 jaarlijkse controle van de hele doelgroep kost veel geld. Maar de opbrengst van de energiebesparingsplicht bij de circa 90.000 bedrijven die ook al voor 2023 onder de plicht vielen, levert waarschijnlijk minder op dan volledige controle bij de circa 300 zogenaamde ETS-bedrijven (energie-intensieve bedrijven).
- De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Klimaat en Groene Groei ook aan om scenario's te ontwikkelen voor een verbeterde energiebesparingsplicht en daaruit een keuze te maken. Ook wordt aanbevolen om afspraken te maken met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, provincies en gemeenten over een gewenst en realistisch toezicht.

**DoeMee-onderzoek**

De belangrijkste bevindingen uit het DoeMee-onderzoek zijn hieronder weergegeven. Daarbij zijn de landelijke resultaten uit het DoeMee-onderzoek door de Rekenkamer vergeleken met de situatie in Zwolle. Wij hebben enkele aanvullende vragen gesteld aan de omgevingsdienst om meer duiding te kunnen geven aan enkele van de gepresenteerde resultaten in de factsheet voor de gemeente Zwolle.

- Bij meer dan driekwart van de gemeenten (77%) is de opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst in de begroting opgenomen, meestal onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’. In 70% van de gemeenten is een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd met betrekking tot de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Aan de opdracht wordt in de meeste gevallen (92%) ook voldaan.

  In **Zwolle** is de opdracht helder, wordt deze in de praktijk uitgevoerd en is het onderwerp onder het overkoepelende onderwerp ‘VTH’ opgenomen in de begroting. Er is door de omgevingsdienst een opdracht(formulier) opgesteld met daarin een voorstel voor de uit te voeren werkzaamheden. De werkzaamheden worden verantwoord. De resultaten van de werkzaamheden en de afwijkingen van de oorspronkelijke opdracht worden daarin meegenomen.[1]

- Er wordt door 80% van de gemeenten gestuurd op de taken van de omgevingsdienst. Dit gebeurt meestal door voortgangsrapportages, periodieke overleggen over, of evaluatie van, de voortgang.

  in **Zwolle** wordt gestuurd door periodiek overleg en halfjaarlijkse evaluaties. De rapportages die door de omgevingsdienst aan de gemeente worden verstrekt leveren op veel punten adequate informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht. Op basis van de uitgevoerde controles en de te nemen maatregelen die door bedrijven genomen moeten worden, wordt een inschatting gemaakt van het energiebesparingspotentieel.

- Ongeveer een kwart (26%) van de gemeenten vervult zelf ook nog taken ook nog taken in het kader van het toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht.

  **Zwolle** vervult zelf geen taken in het kader van toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. De taken zijn volledig belegd bij de omgevingsdienst.

- Iets meer dan de helft van de omgevingsdiensten (54%) geeft aan dat zij gedeeltelijk inzicht hebben in het aantal bedrijven dat onder de energiebesparings- en Informatieplicht vallen.

  De omgevingsdienst IJsselland heeft het exacte aantal bedrijven en instellingen in **Zwolle** (nog) niet in beeld, maar schat dat circa 900 bedrijven en instellingen vallen onder de energiebesparingsplicht. Vanaf 2026 krijgt de omgevingsdienst de cijfers van de regionale netbeheerder over het jaarlijkse energieverbruik, dan is ook bekend hoeveel bedrijven exact onder de plicht vallen.
  De omgevingsdienst IJsselland behoort tot de 36 van de omgevingsdiensten die verwachten binnen twee tot vijf jaar alle bedrijven en instellingen gecontroleerd te hebben. De energiecontroles door de omgevingsdienst vinden plaats sinds 2019. In 2019 is <5% van de bedrijven gecontroleerd, in 2020 t/m 2023 is 15% gecontroleerd en in 2024 10%. Daarmee is er nog circa drie jaar nodig, inclusief 2025, om alle Zwolse bedrijven en instellingen te controleren.

- Ruim een kwart van de gemeenten (27%) geeft aan dat er weleens vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. Vragen gingen bijvoorbeeld over de werkwijze, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (aantal controles, naleefgedrag) en de bereikte resultaten. De meeste van de vragen over de bereikte resultaten gingen over de gerealiseerde CO2 reductie, over de hoeveelheid controles en naleefgedrag en het type uitgevoerde maatregelen.

[1] Project Energie en Duurzaamheid Evaluatie 2023

> Door de zittende **Zwolse** gemeenteraad zijn nooit vragen gesteld over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht door de omgevingsdienst. Wel zijn in 2019 en 2021 schriftelijke vragen gesteld over energiebesparing bij bedrijven. In 2019 is een motie met de titel Inzicht in energiemaatregelen bedrijven aangenomen. In 2021 is de motie Energiebesparing bij bedrijven voorbereid, maar ter vergadering aangehouden.

Aanvullende vragen aan Omgevingsdienst IJsselland.
In de factsheet voor Zwolle wordt ingegaan op de resultaten van de energiecontroles. Bij 109 van de gecontroleerde bedrijven (72%) is geconstateerd dat er onvoldoende energiebesparende maatregelen zijn getroffen. De bedrijven en instellingen waar een overtreding is geconstateerd zijn in de gelegenheid gesteld alsnog de energiebesparende maatregelen te treffen. Bijna 70% heeft na de controle alsnog maatregelen genomen om te voldoen aan de energiebesparingsplicht. Wij hebben aanvullende vragen gesteld aan de Omgevingsdienst over de prioritering van energiecontroles en handhaving. In de bijlage is een beschrijving hiervan opgenomen.

## Algemeen beeld en aanbevelingen

De omgevingsdienst IJsselland en de gemeente Zwolle scoren op veel vlakken beter dan het gemiddelde. De Rekenkamer van Zwolle onderschrijft de slotconclusie die in het DoeMee-onderzoek wordt getrokken en acht deze slotconclusie ook op Zwolle en de omgevingsdienst IJsselland van toepassing. Deze slotconclusie luidt als volgt:

> “Het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht is in de afgelopen jaren toegenomen. Het budget is vergroot, het aantal controles en ingezette uren toegenomen en ook het aantal geconstateerde overtredingen is gestegen. Echter zijn er nog steeds bedrijven en instellingen die niet aan de verplichtingen voldoen of buiten beeld van de omgevingsdiensten zijn. Ook voor de toekomst zullen een behoorlijk budget en capaciteit bij omgevingsdiensten nodig zijn, en wel structureel. Tegelijkertijd blijft het onduidelijk welke resultaten hier precies mee bereikt worden, doordat het zicht op het besparingspotentieel slecht is. Zolang dat het geval is, zal verantwoording van de ingezette middelen voor provincies en gemeenten (maar ook voor het Rijk) moeilijk zijn.”

Op basis van het DoeMee-onderzoek en de aanvullende vragen die we als Rekenkamer hebben gesteld, komen we tot de volgende aanbevelingen:

**Krijg meer zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht om zo het zicht op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven/instellingen te vergroten.**
Het exacte aantal bedrijven en instellingen dat onder de energiebesparingsplicht en informatieplicht valt, is op dit moment niet bekend. De inschatting is dat 900 bedrijven en instellingen hier onder vallen. Vanaf 2026 zou de omgevingsdienst op basis van cijfers van de regionale netbeheerder het beeld wel compleet hebben. Dit complete beeld is essentieel om het energiebesparingspotentieel in beeld te kunnen brengen. Op dit moment is namelijk onduidelijk wat het precieze effect is van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. Zolang alleen indicatief informatie kan worden aangeleverd over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing, kan niet worden bepaald wat de inspanningen op toezicht en handhaving daadwerkelijk opleveren. Ook is niet helder wat de handhaving precies oplevert, omdat de gegevens niet exact gemonitord worden. De informatie hierover dient aangescherpt te worden. Betere informatie stelt de raad in staat om beter te sturen op energiebesparing.

**Geef de omgevingsdienst IJsselland opdracht om jaarlijks inzicht te geven in de uitvoering van de informatieplicht, de bedrijven die niet aan de informatieplicht voldoen, aan te schrijven en zo nodig handhavingsinstrumenten in te zetten als bedrijven niet voldoen aan de informatieplicht.**
Er is beperkt zicht op het aantal bedrijven dat zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houdt. In het Handhavingsjaarverslag 2023 is hierover (indicatief) gerapporteerd aan de raad, maar in het Handhavingsverslag 2024 niet. Door de omgevingsdienst opdracht te geven hier jaarlijks over te rapporteren in het handhavingsjaarverslag, wordt dit inzicht ook aan de raad verschaft. Het inzicht is belangrijk om te weten hoeveel er al bespaard is, wat het besparingspotentieel is, hoeveel bedrijven er nog gecontroleerd moeten worden en wat eventuele knelpunten zijn.
In de huidige praktijk worden veel bedrijven die (nog) niet aan de informatieplicht voldoen, aangeschreven. Om het inzicht in het besparingspotentieel compleet te hebben, is het van belang dat alle bedrijven aan de informatieplicht voldoen. Wij adviseren dan ook om de omgevingsdienst opdracht te geven alle bedrijven die niet aan de informatieplicht voldoen aan te schrijven. Indien bedrijven na aanschrijving nog steeds in gebreke blijven, kunnen vervolgstappen in het handhavingsproces worden gezet, zoals een vooraankondiging van een last onder dwangsom.

## Afsluiting

Voor nadere informatie verwijs ik naar het eindrapport en de bijbehorende factsheet van het DoeMee-onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing en het eindrapport van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Deze zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

Als u vragen of opmerkingen heeft over deze brief, kunt u contact opnemen met één van de secretarissen of met mij.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer Zwolle,

Dirk Jan Droogh (voorzitter)

Leden Rekenkamer: Bert-Jan Buiskool, Ilja Jacobs, Karin Ligthart en Magdaléna Ritmeijer
Ambtelijk secretarissen: Evert-Jan Bagerman en Iris Gosemeijer

## Bijlage: Aanvullende vragen aan omgevingsdienst

De Omgevingsdienst kijkt bij het prioriteren van de handhaving naar de mogelijke impact van een overtreding op energiebesparing en klimaatdoelstellingen. Dit betekent dat:

- Grootverbruikers van energie, zoals industriële bedrijven en instellingen met een hoog energieverbruik, als eerste worden gecontroleerd omdat hier de grootste winst in energiebesparing te behalen is.
- Bedrijven in sectoren met veel bekende overtredingen extra aandacht krijgen (bijvoorbeeld sectoren waar eerder onvoldoende naleving is vastgesteld).
- Complexere situaties, zoals bedrijven met meerdere erkende maatregelen die nog niet zijn uitgevoerd, voorrang krijgen.

Ook de mate waarin een bedrijf niet voldoet aan de energiebesparingsplicht speelt een rol:

- Als een bedrijf geen enkele erkende maatregel heeft genomen, krijgt dit prioriteit.
- Bedrijven die enkele maatregelen hebben genomen, maar nog niet volledig voldoen, worden op de hoogte gesteld van een verbetertermijn voordat verdere stappen worden overwogen.

Een handhavingstraject start als tijdens een controle blijkt dat er onvoldoende maatregelen zijn getroffen. In eerste instantie worden bedrijven die in overtreding zijn, schriftelijk geïnformeerd en aangespoord om maatregelen te treffen binnen een redelijke termijn. Er wordt een afgesproken termijn gesteld voor het uitvoeren van de te nemen maatregelen en daarbij wordt een uiterlijke datum voor een hercontrole vastgesteld.

Na afloop wordt een hercontrole uitgevoerd. Wanneer er nog steeds onvoldoende maatregelen zijn getroffen wordt een vooraankondiging last onder dwangsom (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) aangezegd. Na de zienswijzetermijn volgt een definitieve last en vindt een dwangsomcontrole plaats. Alternatief is dat een tweede hersteltermijn wordt geboden, bijvoorbeeld in gevallen dat er wel (gedeeltelijk) maatregelen zijn getroffen. Sporadisch wordt daadwerkelijk een last onder dwangsom opgelegd. Het is niet bekend hoeveel overtredingen bij de hercontrole zijn geconstateerd. De gegevens zijn niet gemonitord omdat dit volgens de Omgevingsdienst een arbeidsintensieve klus is die niet kosteneffectief wordt geacht.

Uit het DoeMee-onderzoek komt naar voren dat gedeeltelijk zicht is op het aantal bedrijven dat zich niet aan de informatieplicht energiebesparing houdt. Deze informatie verzamelt de omgevingsdienst gedeeltelijk zelf. Dit combineren zij met bedrijven waarvan zij weten dat zij aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen. In het jaarverslag van de Omgevingsdienst wordt niet gereflecteerd op de invulling van toezicht en handhaving van de Informatieplicht. In het Handhavingsjaarverslag 2023 & handhavingsprogramma 2024 staat dat circa 65% van de bedrijven of instellingen met energiebesparingsplicht (en informatieplicht) een rapportage heeft ingediend voor de informatieplicht. In het Handhavingsjaarverslag 2024 & handhavingsprogramma 2025 staat niet benoemd hoeveel rapportages voor de informatieplicht zijn ingediend.