

Uitkomsten DoeMee onderzoek en Algemene Rekenkamer onderzoek

‘Wat je bespaart, hoef je ook niet op te wekken’

Het afgelopen jaar heeft onze rekenkamer deelgenomen aan het grootschalige onderzoek naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Het onderzoek geeft u inzicht over de mogelijkheden om te sturen op beide plichten. Het levert ook een bijdrage aan een nationaal onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Door de samenwerking tussen het Doe-mee-onderzoek en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn beide onderzoeken versterkt. Zo ontving de Algemene Rekenkamer van ons decentrale informatie die zijzelf niet kan verkrijgen. Het rapport van de Algemene Rekenkamer kan hierdoor een compleet beeld geven van hoe toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht vormgegeven is en waar nog kansen of weeffouten zijn. Het DoeMee rapport van de 109 rekenkamers geeft daarnaast inzicht in hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omgaan met de beide plichten en hoe zij meer energiebesparing kunnen bewerkstelligen.

Wat is de energiebesparingsplicht, wat is de informatieplicht energiebesparing; wat is de rol van de volksvertegenwoordiging?

- Energiebesparingsplicht: bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken, zijn verplicht energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen.
- Informatieplicht energiebesparing: bedrijven en instellingen zijn verplicht eens in de 4 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. Het is de omgevingsdienst die het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing uitvoert in opdracht van het bevoegd gezag.

De volksvertegenwoordigingen krijgen, zo laat het onderzoek zien, weinig zicht op de bereikte energiebesparing. Zij vragen daar ook bijna niet om. Meer nadruk op energiebesparing zou echter wel een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van energie- en netcongestieproblemen. Volksvertegenwoordigers kunnen enerzijds meer inzicht in de besparing en handhaving hierop vragen. Anderzijds kunnen zij ook een sterkere focus vragen op controle van de daadwerkelijke besparing bij bedrijven als gevolg van de energiebesparingsplicht vragen. Ze kunnen ook aandringen op hogere prioriteit voor (handhaving van en controle op) energiebesparing en meer inzicht in de feitelijke besparing om hier op te kunnen sturen.

Waarom is dit een relevant thema?

Kort samengevat: Wat je bespaart hoef je niet op te wekken en drukt niet op het stroomnet.

Door netcongestie kunnen nieuwe huizen en bedrijven soms niet aangesloten worden op het stroomnet. Daarnaast is nogal eens er politieke onrust over de plaats waar windmolens of zonneparken kunnen komen. Ook zijn er hoge kosten gemoeid met het verzwaren van het stroomnet en de transitie naar gasloos. Dit maakt het besparen van energie een uiterst belangrijk onderwerp binnen de energietransitie. Alle energievraag die weggenomen kan worden door besparing, ontlast het net, spaart het milieu en leidt tot minder beslag op de ruimte voor windmolens en zonneparken. Zo komt er meer ruimte op het stroomnet voor andere gebruikers of groei bij bedrijven en instellingen, is er minder nieuwe opwek nodig en wordt het stroomnet ontlast.

De energiebesparingsplicht (in combinatie met de informatieplicht energiebesparing) is een bestaand instrument om bedrijven en instellingen hierin hun rol te laten nemen. Het effect van deze plicht is echter tot op heden beperkt. Dat komt doordat er decentraal (te) weinig prioriteit aan controle en handhaving gegeven wordt. Het komt ook doordat de Rijksfinanciering te weinig stabiel is en de regeling complex is.

Met de controle en handhaving van de energiebesparingsplicht hebben gemeenteraad en staten een knop in handen om mee te sturen: zij kunnen de omgevingsdienst daartoe in staat stellen.

Het onderzoek dat onze rekenkamer uitvoerde, als één van 109 overheden, heeft op landelijk niveau bijgedragen aan het agenderen van dit onderwerp en daarbij de urgentie over te brengen dat er op dit moment onvoldoende – en onvoldoende structurele – middelen beschikbaar zijn om de controle op en handhaving van de energiebesparingsplicht goed in te vullen.

Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek bij 109 overheden

97 gemeenten en 12 provincies hebben samen onderzoek laten doen naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht van bedrijven en instellingen. De Algemene Rekenkamer heeft, parallel hieraan, onderzoek gedaan naar de totstandkoming, bekostiging en uitvoering van dit beleid op Rijksniveau.

De opzet van het DoeMee onderzoek 2024

- De hoofdvraag: “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?”
- Onderzoek doormiddel van enquêtes, aangevuld met desk-study en focusgroepen.
- De rol van gemeenten en provincies: sturing, handhaving en toezicht.
- De rol van omgevingsdiensten: informatiepositie, toezicht en handhaving.
- Omgevingsdiensten leverden informatie over: resultaten: inspanningen, maatregelen en gerealiseerde energiebesparing.

Rolneming gemeenten en provincies, het overgrote deel:

- Heeft een opdracht aan omgevingsdienst geformuleerd; de omgevingsdienst voldoet hieraan.
- Stuurt op de taken bij de omgevingsdienst.
- Is minder tevreden over kwaliteit rapportages van de omgevingsdiensten.

- Organiseert zelf, los van de omgevingsdienst, geen toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

De rolname van de volksvertegenwoordiging

- Amper meer dan een kwart van de gemeenten (27%) geeft aan dat er wel eens 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.
- Zeven van de twaalf provincies geven aan dat er wel eens vragen/opmerkingen zijn geweest van Provinciale Staten over de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. Deze vragen gingen met name over de samenwerking tussen de bevoegde gezagen en de omgevingsdienst in de regio. Ook werd gevraagd naar de voortgang en implementatie van de energiebesparings- en informatieplicht, naar energiebesparingsmogelijkheden van bedrijven en de efficiëntie van de werkzaamheden van omgevingsdiensten en naar de invulling, controle op en voortgang van de verplichtingen bij de gemeenten binnen de provincie.

Uitkomsten omgevingsdiensten:

- Hebben om het algemeen redelijk zicht op bedrijven en instellingen en gebruiken hiervoor diverse bronnen.
- Hebben geen inzicht in energieverbruikgegevens bij de te controleren bedrijven.
- Voeren controles soms gericht uit, soms als onderdeel van algemene controles.
- Het aantal controles op de energiebesparingsplicht is afhankelijk van (aanvullende) decentrale en landelijke middelen.
- De prioritering van controles is veelal op basis van de rubricering van bedrijven door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Tussen 2019 en 2023 was er een intensivering controles en daarmee ook een stijging van het aantal geconstateerde overtredingen.
- Het huidige tempo van controles van alle bedrijven is elke 2 à 5 jaar (36%), 5 à 10 jaar (44%).
- Het merendeel van de omgevingsdiensten geeft aan “geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven”. Dit is hoeveel bedrijven zouden kunnen besparen als zij aan de energiebesparingsplicht zouden voldoen.
- Daarmee kunnen de omgevingsdiensten dit inzicht ook niet aan volksvertegenwoordigingen en dagelijkse besturen bieden.

De conclusies van het DoeMee onderzoek

- Landelijke en provinciale middelen hebben intensivering van de controle en handhaving op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Door het tijdelijke karakter van de intensiveringen is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten, dit uit zich bijvoorbeeld in het niet in kunnen zetten van vast personeel.

- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de plicht hier inlichtingen over te geven.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.

Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het Algemene Rekenkamer onderzoek?

Op 21 november publiceert 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 het ook omdat 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 niet onderbouwd en de resultaten worden niet onderzocht.

Door het onderzoek bij 109 decentrale overheden, kreeg de Algemene Rekenkamer inzichten in de decentrale situatie die zij anders nooit hadden kunnen verkrijgen. Zo is er meer bekend over controles die gemeenten en provincies bekostigden. Ook weten we nu meer over hoeveel jaar omgevingsdiensten nodig hebben om alle bedrijven die onder de plicht vallen te controleren. Door het DoeMee onderzoek samen met de Vereniging van Rekenkamers, ontstond een compleet beeld van de energiebesparingsplicht: van beleid tot uitvoering. Hiermee kan het realiteitsgehalte van de ambities en doelen van de minister beter worden ingeschat. De Tweede Kamer kan hierdoor nog beter worden geïnformeerd.

Voor lokale rekenkamers zijn enkele zaken in dit rapport van de Algemene Rekenkamer bij uitstek interessant, omdat dit raakt aan het onderzoek dat zij uitvoerden naar het toezicht op en de handhaving van de plicht:

- Opeenvolgende ministers en kabinetten wilden dat elke 4 jaar 100% van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, laten controleren. 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 weet echter 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 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 ETS-bedrijven.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Klimaat en Groene Groei ook aan om de 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 IenW, provincies en gemeenten over een gewenste en realistisch toezicht.