

Rekenkamernotitie DoeMee-onderzoek Energiebesparingsplicht

Inleiding

In 2024 is op initiatief en onder begeleiding van de Vereniging van Rekenkamers (VRR) onderzoek gedaan naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht van bedrijven en instellingen en de bijbehorende informatieplicht. De Rekenkamer Hilversum heeft aan dit zogeheten DoeMee-onderzoek deelgenomen, net als 96 andere gemeenten en 12 provincies. Het DoeMee-onderzoek is uitgevoerd door Ecorys. Parallel hieraan heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de sturing van de minister voor Klimaat en Energie op de energiebesparingsplicht en de resultaten van de verplichting op landelijk niveau.

Deze notitie bevat een samenvatting van de onderzoeksresultaten en is als volgt opgebouwd:

- Wat houdt de energiebesparings- en informatieplicht in?
- Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het DoeMee-onderzoek?
- Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer?
- Wat zijn de uitkomsten van het DoeMee-onderzoek voor Hilversum (en Wijdemeren)?
- Aanbevelingen

Wat houdt de energiebesparings- en informatieplicht in?

Energiebesparingsplicht

Sinds 1993 geldt de verplichting voor bedrijven en instellingen om zuinig om te gaan met energie. Sinds 2008 zijn bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken verplicht om energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen.

Informatieplicht energiebesparing

Bedrijven en instellingen zijn vanaf 1 juli 2019 verplicht eens in de 4 jaar actief informatie te verstrekken over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert het digitale loket waarmee bedrijven dit laten weten.

Taakverdeling toezicht en handhaving

Gemeenten en provincies hadden de uitoefening van toezicht en handhaving van bovenstaande verplichtingen in de meeste gevallen gemandateerd aan hun omgevingsdienst, maar sommige gemeenten – waaronder Hilversum – en provincies voerden zelf de toezichts- en handhavingstaken uit. De energiebesparingsplicht en de informatieplicht zijn per 1 juli 2023 echter toegevoegd aan het zogenoemde (verplichte) basistakenpakket van omgevingsdiensten. Het is sindsdien dus de omgevingsdienst die het toezicht behoort uit te voeren in opdracht van het bevoegd gezag.

Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het DoeMee-onderzoek?¹

Rolneming gemeenten

Ten aanzien van de rolneming van gemeenten komt uit het onderzoek het volgende naar voren:

- 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’. Hierbij is dus niet specifiek onderscheid

¹ Het volledige onderzoeksrapport is [hier](#) te vinden.

gemaakt naar de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing, maar is die taak onder een noemer samengebracht met andere taken die bij de omgevingsdienst belegd zijn.

- In 70% van de gemeenten is er 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. Een aantal gemeenten geeft hierbij aan dat de uit te voeren werkzaamheden onderdeel zijn van de basistaak van de omgevingsdienst en het daardoor niet nodig is een specifieke aanvullende opdracht te formuleren.
- Er wordt door 80% van de gemeenten gestuurd op de taken van de omgevingsdienst. Dit gebeurt meestal door voortgangsrapportages en periodieke overleggen over of evaluatie van de voortgang. Bij 61% van de gemeenten zijn er ook formeel afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot de energiebesparingsplicht. In 46% van de gemeenten zijn hier ook kritische prestatie indicatoren (KPI's) aan verbonden, zoals het aantal controles.
- De rapportages die de gemeenten ontvangen, worden door 38% van de gemeenten van goede kwaliteit bevonden. In 39% van de gevallen bevatten de rapportages geen of niet voldoende adequate informatie. In het geval rapportages geen adequate informatie leveren, geven gemeenten in de toelichting aan dat er bijvoorbeeld geen specifieke gemeentelijke kengetallen geleverd worden en/of de informatie globaal is. Daarnaast geven meerdere gemeenten aan dat de rapportages geen inzicht geven in de behaalde resultaten, zoals de hoeveelheid gerealiseerde energiebesparing en de toegevoegde waarde van handhaving.
- Ongeveer een kwart (26%) van de gemeenten geeft aan naast de omgevingsdienst zelf ook nog deeltaken uit te voeren in het toezicht op de verplichtingen. Er zijn twee gemeenten die toezicht en handhaving op de verplichtingen ook na 1 juli 2023 nog zelf uitvoeren. Een van deze gemeenten is Hilversum.

Rolneming omgevingsdiensten

- De omgevingsdiensten hebben over het algemeen redelijk zicht op de bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparings- en informatieplicht en gebruiken hiervoor diverse bronnen. Ze hebben echter geen inzicht in energieverbruiksgegevens bij de te controleren bedrijven.
- De omgevingsdiensten voeren controles soms gericht uit, soms als onderdeel van algemene milieucontroles.
- Het aantal controles op de energiebesparingsplicht is afhankelijk van (aanvullende) decentrale en landelijke middelen.
- De prioritering van controles vindt veelal plaats op basis van de rubricering van bedrijven door de RVO.
- Van 2019 tot en met 2023 is een intensivering van het aantal controles zichtbaar, en daarmee ook een stijging van het aantal geconstateerde overtredingen. Een groot deel van de omgevingsdiensten (44%) geeft aan tussen de 5 en 10 jaar nodig te hebben om alle bedrijven en instellingen te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht. Een iets kleinere groep (36%) geeft aan hiervoor tussen de 2 en 5 jaar nodig te hebben.
- Het merendeel van de omgevingsdiensten (55%) geeft aan geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel (hoeveel kan worden bespaard als voldaan wordt aan de energiebesparingsplicht) van bedrijven en instellingen in de betreffende gemeente of provincie. De omgevingsdiensten kunnen dit inzicht dus ook niet aan volksvertegenwoordigingen en dagelijkse besturen bieden.

Rolneming volksvertegenwoordiging

- Ongeveer 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.

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 geen volledig 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 onderzoek van de Algemene Rekenkamer?

Op 21 november jl. heeft de Algemene Rekenkamer het rapport *Energiebesparingsplicht, 2008-2023 – Hoge ambities, onbekend resultaat* gepubliceerd. Het rapport is [hier](#) te vinden.

Hoewel al vaak werd gesteld dat de energiebesparingsplicht niet werkte, is dit 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 zijn niet onderbouwd en de resultaten worden niet onderzocht.

De belangrijkste uitkomsten zijn verder:

- Opeenvolgende ministers en kabinetten wilden elke 4 jaar 100% van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, laten controleren. Volgens een vorig kabinet zijn hierover afspraken gemaakt.
- De minister weet niet hoeveel controles plaatsvinden die zijn bekostigd door provincies en gemeenten. De cijfers uit het DoeMee-onderzoek 2024 en cijfers van de minister over door haar bekostigde controles wijzen uit dat de ambitie niet is gehaald.
- De minister van Klimaat 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. 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-bedrijven².
- 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

² ETS = Emissions Trading System / Europees systeem voor CO₂-handel.

maken. Ook wordt aanbevolen om afspraken te maken met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, provincies en gemeenten over een gewenst en realistisch toezicht.

Wat zijn de uitkomsten van het DoeMee-onderzoek voor Hilversum (en Wijdmeren)?

Uitvoering toezicht

De gemeente Hilversum heeft het toezicht op het voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht in 2024 nog grotendeels zelf uitgevoerd. Ook in 2025 zal dit nog het geval zijn.

Hilversum heeft vanaf de start van de Omgevingsdiensten in 2013 ervoor gekozen om de VTH-milieutaken³ zoveel mogelijk zelf uit te voeren. De 73 'zwaarste' bedrijven zijn overgedragen aan de Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreken (OFGV). Voor die overgedragen bedrijven voert de OFGV de energietaken uit. Voor de overige Hilversumse bedrijven voert de gemeente de energietaken zelf uit. Zij doet dit in een project met de naam 'Stimulerend toezicht' en met een subsidie van de provincie Noord-Holland. Er wordt samengewerkt met ondernemersverenigingen en bedrijven. Tevens wordt ondersteuning geboden door Green Deal Coaches: deskundigen die bedrijven kosteloos helpen met advies over verduurzaming.

Zicht op bedrijven en instellingen

De gemeente geeft aan goed zicht te hebben op het aantal bedrijven en instellingen dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht, door middel van een Excelsheet met bedrijven die hieraan moeten voldoen en bedrijven die waarschijnlijk moeten (gaan) voldoen. In dit Exceldocument wordt bijgehouden welke bedrijven voldoen aan de informatieplicht en welke nog in gebreke blijven. Uit het onderzoek blijkt niet hoeveel Hilversumse bedrijven (naast de 73 bedrijven die zijn overgedragen aan de OFGV) moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht.

De gemeente voert zelf energiecontroles uit in het kader van 'Stimulerend toezicht'. Op die manier wordt gecontroleerd of is voldaan aan de informatieplicht, en op inhoudelijke juistheid. Extra advies en ondersteuning worden geboden door de inzet van genoemde Green Deal Coaches. Alle bedrijven en instellingen worden in 2024 of 2025 bezocht, zo wordt aangegeven. Daarbij worden afspraken gemaakt over het toepassen van nog ontbrekende maatregelen (wat, hoe en wanneer).

Informatie aan de raad

In Raadsinformatiebrief 2024-17 van 15 maart 2024 is de gemeenteraad door het college geïnformeerd over de overdracht van VTH-milieutaken (waar ook het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht onder valt) aan de OFGV, vanwege het aanmerken van deze taken als basistaken die verplicht moeten worden ondergebracht bij een omgevingsdienst. Een overdrachtsdatum wordt in deze brief niet genoemd.

Over de uitvoering van energietaken met betrekking tot de 73 aan de omgevingsdienst overgedragen bedrijven rapporteert de OFGV in zijn jaarrapportage. De raad werd hierover geïnformeerd in Raadsinformatiebrief 2024-50 van 22 juli 2024 met als bijlage de OFGV-jaarrapportage 2023 Hilversum. In hoofdstuk 4 van deze jaarrapportage gaat het over de uitvoering van energietaken door de omgevingsdienst. Dit hoofdstuk bevat echter geen informatie over de mate waarin aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht wordt voldaan. Ook blijkt uit het onderzoek niet of de raad wordt geïnformeerd over de uitvoering van de energiebesparingsplicht van de Hilversumse bedrijven die niet aan de OFGV zijn overgedragen.

³ Vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot milieuwetgeving.

In Raadsinformatiebrief 2024-86 van 11 december 2024 is de gemeenteraad door het college opnieuw geïnformeerd over de overdracht van VTH-milieutaken aan de omgevingsdienst. Aangegeven wordt dat naast de als basistaken aangemerkte (en dus verplicht over te dragen) taken ook de zogenoemde plustaken zullen worden overgedragen aan de OFGV. Deze plustaken zijn beperkt in omvang en complexiteit. “Het ligt om redenen van efficiency, doelmatigheid, professionalisering en toekomstbestendigheid niet voor de hand om daarvoor een eigen afdeling aan te houden.” In de brief wordt als datum van overdracht aan de OFGV zowel 1 december 2025 (in de inleiding) als 1 januari 2025 (in de alinea daarna) genoemd. Specifiek over het toezicht op de energiebesparingsplicht vermeldt de raadsinformatiebrief het volgende: “Energietaken waaronder toezicht op de verduurzaming van het energiegebruik door bedrijven worden (ook) in 2025 door Hilversum zelf gedaan i.h.k.v. het project Stimulerend Toezicht. Hiervoor wordt een subsidie ontvangen door de provincie Noord-Holland die volgend jaar afloopt. Voor 2026 moet over de uitvoering van energietaken nog een besluit worden genomen. Vanaf 2027 zullen de energietaken als basistaak worden uitgevoerd door de OFGV voor alle deelnemers en dus voor Hilversum.”

Wijdmeren

Ook de rekenkamer van de gemeente Wijdmeren heeft deelgenomen aan het DoeMee-onderzoek Energiebesparingsplicht. Voor Wijdmeren is het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht belegd bij de OFGV. In september 2023 is in overleg met de betreffende gemeenten echter besloten om deze taak op te schorten. Er bestaat dan ook geen inzicht in de aard en de omvang van de bedrijven en instellingen in de gemeente Wijdmeren die moeten voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht, en dus ook niet in de mate waarin aan de energiebesparingsplicht wordt voldaan. De brief waarin de gemeenteraad van Wijdmeren over de onderzoeksuitkomsten wordt geïnformeerd is [hier](#) te vinden.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft naar aanleiding van de hiervoor beschreven onderzoeksuitkomsten de volgende aanbevelingen:

1. College: Ga tijdig – dus ruim voor het aflopen van de subsidie van de provincie – in gesprek met de OFGV over de mogelijke overdracht van de toezichtstaken met betrekking tot de energiebesparingsplicht en informatieplicht per 2026. Stem met de gemeente Wijdmeren af of en wanneer een gezamenlijke opdracht aan de OFGV kan worden geformuleerd, met het oog op de voorgenomen herindeling per 1 januari 2027.
2. Raad: Hou toezicht op de totstandkoming van afspraken over de overdracht van voornoemde taken aan de OFGV. Vraag het college hierbij concrete afspraken te maken met betrekking tot de rapportage van de OFGV aan de gemeente over de mate waarin aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht wordt voldaan. Geef ook aan hoe u als raad hierover geïnformeerd wilt worden.