Samenvatting algemene uitkomsten DoeMee onderzoek

Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek bij 109 overheden

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 rolneming 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 huidig 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.

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.

Het effect van deze plicht is 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.

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.