

Rekenkamerbrief Uitkomsten DoeMee onderzoek en onderzoek Algemene Rekenkamer

‘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. 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.

Aanbevelingen aan de raad van Oss

In deze benchmark én in ons onderzoek naar de Energietransitie¹ constateerde de rekenkamer ook al dat er slechts beperkt zicht is op resultaten van de besparingsopgave. Het is aannemelijk dat een intensivering van de inspanningen voor de energiebesparings- en informatieplicht een extra besparing kan opleveren.

1. Vraag het college om een voorstel hiertoe, voorzien van de benodigde dekking, aan u voor te leggen².

Gezien de goede contacten die de afdeling economische zaken heeft met het Osse bedrijfsleven zou ook onderzocht kunnen worden of het gebrekkig zicht op het energiebesparingspotentieel kan worden verbeterd, waardoor de controlemogelijkheden van de omgevingsdienst kunnen worden vergroot.

2. Vraag het college u inzicht te geven in de mogelijkheden om het energiebesparingspotentieel via het netwerk van gemeente met bedrijven te vergroten.

Het dashboard van de omgevingsdienst, waarin de prioriteit voor toezicht aan de hand van enkele parameters wordt berekend, dient geactualiseerd te worden om daarmee hun inspanningen efficiënter te maken.

3. Verzoek het college de actualisatie van het dashboard binnen de gemeenschappelijke regeling aan de orde te stellen.

In het vervolg van deze brief informeren we u over de achtergrond en opzet van het DoeMee onderzoek, de belangrijkste bevindingen voor Oss, de belangrijkste bevindingen van het onderzoek bij 109 lokale overheden en die van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Het DoeMee onderzoek: achtergrond en opzet.

Waarom is dit een relevant thema?

Kort samengevat: Wat je bespaart hoeft 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 er nogal eens 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

¹ [De energietransitie in Oss, november 2023](#)

² De rekenkamer wijst erop dat u de politieke afweging kunt maken om hiermee geen haast te maken en af te wachten of de minister op basis van het advies van de Algemene Rekenkamer (zie verder in deze brief) komt met regelgeving voor een verbeterde energiebesparingsplicht. Dergelijke processen kosten echter in de regel vaak jaren.

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 heeft de gemeenteraad 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.

De belangrijkste uitkomsten voor de gemeente Oss ³.

In Oss zijn de rollen en taken van gemeenten, provincies en omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) met betrekking tot het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht helder. De opdracht op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de omgevingsdienst is in de begroting opgenomen, onder het overkoepelende onderwerp ‘omgevingsdiensten’.

Er is een opdracht geformuleerd voor de omgevingsdienst over de invulling van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. De omgevingsdienst heeft een zogenoemd ‘Energiebod’ opgesteld. Dit heeft de gemeente vervolgens geborgd in het jaarlijkse werkprogramma dat samen met de omgevingsdienst wordt opgesteld. De opdracht wordt in de praktijk ook uitgevoerd: de omgevingsdienst voert de acties uit het Energiebod uit en rapporteert daarover richting de gemeente.

De omgevingsdienst maakt daarnaast gebruik van rijksbijdragen. Tussen 2020 en 2023 was dat de regeling ‘versterkte uitvoering energietoezicht’ (VUE) en vanaf 2022 een specifieke uitkering van het rijk voor toezicht en handhaving van energiewetgeving (SPUK-THE). Deze rijksbijdragen zijn een aanvulling op de gemeentelijke opdracht, voor de SPUK-THE regeling is dat een voorwaarde.

Het budget voor de opdracht aan de omgevingsdienst is bepaald in het Energiebod. Om te sturen op de taak van de omgevingsdienst m.b.t. toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht vindt periodieke evaluatie plaats van het werk- en uitvoeringsprogramma op basis van voortgangsrapportages.

³ In bijlage 1 bij deze brief treft u de factsheet met onderzoeksresultaten voor Oss aan.

In 2023 heeft de ODBN in de gemeente Oss 109 inspecties uitgevoerd op de energiebesparingsplicht. Toezichthouders van de ODBN toetsen tijdens de inspectie of bedrijven alle (erkende) maatregelen hebben uitgevoerd die zich binnen 5 jaar terugverdienen. Wanneer dat niet het geval is, ontvangen bedrijven een termijn waarbinnen zij die maatregelen alsnog moeten uitvoeren. In een hercontrole ziet de ODBN erop toe dat dit daadwerkelijk gebeurt.

De energie-inspecties zijn uitgevoerd vanuit vier opdrachten/budgetten: het energiebod, het themaplan energie, de subsidieregeling versterkte uitvoering energietoezicht (VUE3) en de Specifieke uitkering toezicht en handhaving energie (SPUK-THE). De VUE3-regeling is in 2023 afgerond met een besteding van 100%. De uitvoering van de SPUK-THE subsidie is gestart in maart 2023, rekening houdend met een aanloop ligt de besteding daarvan op schema.

De gemeente geeft zelf ook invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing, naast de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd sinds 1 juli 2023. Vanuit de beleidsafdeling leefomgeving, wonen en economie (LWE) worden incidenteel communicatie-acties uitgezet. De omgevingsdienst geeft aan dat de basistaken sinds 1 juli 2023 volledig belegd zijn bij de omgevingsdienst. De taken die de gemeente zelf uitvoert, zijn de taken in het kader van de label C verplichting van kantoren.

Oss is tevreden over de rapportage, die is binnen de huidige kaders voldoende. De gemeente ontvangt periodieke tussenrapportages, een jaarlijkse eindrapportage en de omgevingsdienst beantwoordt indien noodzakelijk vragen over de resultaten van de handhaving van de energiebesparingsplicht.

In Oss is er -zoals overal in het land- slechts gedeeltelijk zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. Deze informatie downloadt de omgevingsdienst bij het e-loket van RVO.nl (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en combineren zij met bedrijven waarvan zij op basis van eigen toezicht data uit algemene milieu-inspecties weten dat ze aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen.

De informatie ontbreekt in sommige gevallen omdat de omgevingsdienst geen inzicht heeft in energieverbruiksgegevens van bedrijven. Deze gegevens kunnen worden opgevraagd, maar dan moeten deze bedrijven wel bij de omgevingsdienst bekend zijn. Dat is niet altijd het geval, omdat niet alle bedrijven waarvoor de informatie- of energiebesparingsplicht geldt milieurelevant zijn en onder milieutoezicht van de omgevingsdienst vallen. De omgevingsdienst heeft acties ondernomen om (volledig) inzicht te krijgen door een voorspelling te maken welke bedrijven boven de grenswaarden zitten en deze aan te schrijven. Daaruit bleek helaas dat de voorspelling niet nauwkeurig was.

De omgevingsdienst heeft dus geen zicht op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen. De omgevingsdienst heeft wel indicatief zicht op de totaal gerealiseerde energiebesparing die dankzij de energiebesparingsplicht is gerealiseerd in 2023: 848.000 kWh elektriciteit en 77.000 m³ aardgas. De in Oss bereikte besparing

door toezicht is $847.509 \text{ kWh} \times 0,0036 = 3.051 \text{ GJ}$ aan elektra en $76.645 \text{ m}^3 \times 0,03165 \text{ GJ} = 2.426 \text{ GJ}$ aan aardgas. Samen 5.477 GJ . Deze besparing is vergelijkbaar met het energieverbruik van 119 huishoudens en voorkomt de uitstoot van 445 ton CO₂. De bedrijven die in Oss zijn bezocht, besparen met de maatregelen gemiddeld 5,7% op hun energieverbruik.

Het aantal bedrijven dat per jaar wordt gecontroleerd wordt bepaald aan de hand van het beschikbare budget. Naar schatting zou de omgevingsdienst 5-10 jaar nodig hebben vanaf de start van de werkzaamheden om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht.

De omgevingsdienst stelt prioriteiten met betrekking tot welke partijen gecontroleerd worden op de energiebesparingsplicht, namelijk op basis van een eigen risicoanalyse die specifiek gericht is op de energiebesparingsplicht. De omgevingsdienst heeft een dashboard waarin de prioriteit voor toezicht aan de hand van enkele parameters berekend wordt. Dit dashboard moet wel worden geactualiseerd.

De omgevingsdienst voert voor de gemeente Oss veel werk uit (23000 uur per jaar) en energie is daar een onderdeel van. De gemeente ontvangt dan ook niet specifiek alleen voor dit onderwerp rapportages. De handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht is een (klein) onderdeel van al het werk.

De Osse raad heeft, net als het overgrote deel van de raden van deelnemende gemeenten, nooit vragen gesteld over de invulling van de energiebesparings- en informatieplicht, nog over de bereikte resultaten (zoals reductie CO₂ en vermindering verbruik van gas en elektriciteit).

Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek bij 109 overheden?⁴

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.

Wij rapporteren hier de belangrijkste bevindingen en geven aan wanneer Oss afwijkt van het landelijke beeld.

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.

⁴ Voor het volledige rapport en de factsheet van alle resultaten bij gemeentes zie de bijlagen 2 en 3.

- 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 de omgevingsdienst geformuleerd; de omgevingsdienst voldoet hieraan.
- Stuurt op de taken bij de omgevingsdienst.
- Is minder tevreden over kwaliteit van de rapportages van de omgevingsdiensten. In Oss is men wel tevreden over de rapportages.
- Organiseert zelf, los van de omgevingsdienst, geen toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht. De gemeente Oss doet dit wel in het kader van de label C⁵ verplichting uit het bouwbesluit.

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 over 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.

⁵ De Energielabel **C-verplichting** stelt dat kantoorgebouwen per 1 januari 2023 een geldig **label** met een maximumwaarde voor primair fossiel energiegebruik van 225 kWh per m² per jaar moeten hebben. Dit staat gelijk aan een **label C** bij een gebouw dat uitsluitend een kantoorfunctie heeft.

- Tussen 2019 en 2023 was er een intensivering van de controles en daarmee ook een stijging van het aantal geconstateerde overtredingen.
- Met het huidige tempo van controles van alle bedrijven wordt 36% elke 2 à 5 jaar , en 44% elke 5 à 10 jaar gecontroleerd.
- Het merendeel van de omgevingsdiensten geeft aan “geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven”. Dit is hoeveel energie 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 werden 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 nu 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 van 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-bedrijven⁶⁶.

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 Infrastructuur en Waterstaat, provincies en gemeenten over een gewenst en realistisch toezicht.

Oss, 08-01-2025

Namens de rekenkamer Oss,

Astrid van de Klift, voorzitter

⁶⁶ ETS-bedrijven zijn bedrijven met installaties met een totaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 megawatt (MW) Het thermisch ingangsvermogen geeft aan hoeveel brandstof maximaal verstoekt kan worden.