

Aan Provinciale Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen

Betreft: aanbieding rapport DoeMee-onderzoek 2024: energiebesparingsplicht en informatieplicht

Assen, 5 december 2024.

Geachte leden van Provinciale Staten,

Dit jaar nam de Noordelijke Rekenkamer deel aan het grootschalige onderzoek naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Voor dit 'DoeMee-onderzoek' fungeerde de Vereniging van Rekenkamers als opdrachtgever namens 109 rekenkamers, waaronder alle vijf (inter)provinciale rekenkamers, dus ook de Noordelijke Rekenkamer. In totaal zijn 111 gemeenten, 12 provincies en 28 omgevingsdiensten onderzocht. De vraag die centraal stond was de volgende: "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?"

De energiebesparingsplicht wordt gezien als een belangrijk instrument in het streven naar minder gebruik van (fossiele) energie. Die plicht bestaat al 30 jaar, maar de naleving ervan schiet ernstig te kort (zoals blijkt uit een - gelijktijdig uitgevoerd - onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Het gezamenlijke onderzoek van de decentrale rekenkamers geeft u inzicht in de mogelijkheden om te sturen op beide plichten en om effectief te handhaven. Het leverde ook een belangrijke bijdrage aan een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de activiteiten van het Rijk met betrekking tot beide plichten (waaronder financiering). Door de koppeling tussen het decentrale DoeMee-onderzoek en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn beide onderzoeken versterkt. Zo ontving de Algemene Rekenkamer mede van ons decentrale informatie die zijzelf niet kon verkrijgen. Het rapport van de Algemene Rekenkamer kon hierdoor een completer beeld geven van de vormgeving van het energiebesparingstoezicht. Het DoeMee-rapport van de decentrale rekenkamers geeft daarnaast inzicht in hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omgaan met de beide plichten en hoe zij meer energiebesparing kunnen bewerkstelligen.

Samengevat zijn de conclusies van het DoeMee-onderzoek de volgende:

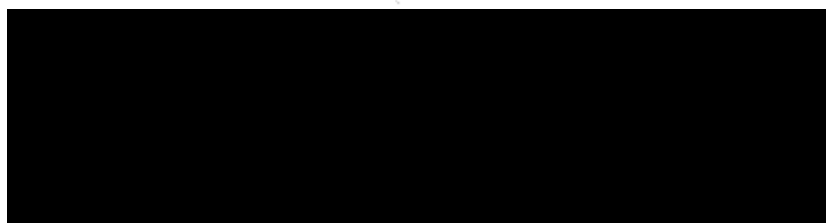
- Landelijke en provinciale financiering maakten intensivering van de handhaving en het toezicht op de energiebesparingsplicht mogelijk.
- De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders bij omgevingsdiensten.
- Door het tijdelijke karakter van de bekostiging is er een gebrek aan continuïteit bij de omgevingsdiensten. Het gevolg hiervan is bijvoorbeeld het niet kunnen aanstellen van vast personeel voor energietoezicht.
- Er is bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten gebrekkig zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht maar dit niet doen.
- Er is gebrekkig zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing, doordat hier weinig gegevens over beschikbaar zijn.

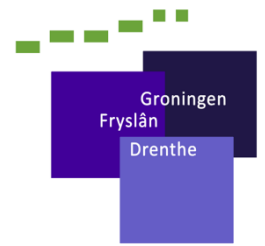
In de bijlage vindt u een beschrijving van het DoeMee-onderzoek en de resultaten daarvan: het landelijke beeld. Het volledige rapport en een link naar het rapport van Algemene Rekenkamer is te vinden op onze website, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksrapporten>.

De Noordelijke Rekenkamer is momenteel bezig met aanvullend onderzoek naar de energiebesparingsplicht, samen met enkele gemeentelijke rekenkamers. In dit onderzoek gaan wij uitgebreider in op het energietoezicht in de drie Noordelijke provincies, mede op basis van de informatie in het DoeMee-onderzoek.

Namens het college van de Noordelijke Rekenkamer,

Met vriendelijke groet,





Bijlage: beschrijving DoeMee-onderzoek 2024: energiebesparingsplicht en informatieplicht

De energiebesparingsplicht houdt in dat bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken, verplicht zijn energiebesparende maatregelen te nemen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. De informatieplicht energiebesparing betekent dat bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen eens in de 4 jaar actief informatie moeten verstrekken over de door hun getroffen maatregelen. Die informatie leveren zij aan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het is aan de omgevingsdienst om zowel de energiebesparingsplicht als de informatieplicht in opdracht van het bevoegd gezag te controleren. Toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht tezamen noemen we hierna energietoezicht.

Het DoeMee-onderzoek laat zien dat de volksvertegenwoordigingen weinig zicht krijgen op de gerealiseerde energiebesparing. Zij vragen daar ook zelden om. Meer nadruk op energiebesparing kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de bestaande energie- en netcongestieproblemen. Raden en Staten kunnen aandringen op hogere prioriteit voor energietoezicht en meer inzicht in de feitelijke besparing om hier op te kunnen sturen.

Relevantie van energiebesparing

Samengevat: wat je aan energie bespaart hoeft je niet op te wekken en drukt niet op het stroomnet. Op dit moment kunnen nieuwe huizen en bedrijven soms niet aangesloten worden op het stroomnet als gevolg van netcongestie. Daarnaast vinden op politiek-bestuurlijk niveau met enige regelmaat discussies plaats over de locatie van windmolens of zonneparken. En met het verzwaren van het stroomnet en de overgang naar een gasloze samenleving zijn hoge kosten gemoeid. Dit maakt het besparen van energie een relevant onderwerp binnen de energietransitie. Elke 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.



Het energietoezicht is een bestaand instrument om bedrijven en instellingen een bijdrage te laten leveren aan de energietransitie. Het effect van de energiebesparingsplicht is echter tot op heden beperkt, voor zover er al zicht op is. Dat komt doordat decentrale overheden weinig prioriteit geven aan energietoezicht. Verder belemmeren het tijdelijke karakter van Rijksfinanciering en de complexiteit van de wet- en regelgeving van de energiebesparingsplicht het zicht op het effect van het energietoezicht. Met het energietoezicht kunnen de gemeenteraden en Provinciale Staten sturen op de energietransitie via de omgevingsdienst. Het DoeMee-onderzoek droeg op landelijk niveau bij aan het agenderen van de energiebesparingsplicht en bracht mede daardoor de urgentie over dat op dit moment onvoldoende – en onvoldoende structurele – middelen beschikbaar zijn om het energietoezicht goed in te vullen.

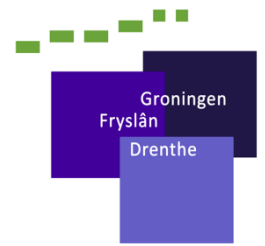
De opzet van het DoeMee-onderzoek 2024

109 rekenkamers lieten samen onderzoek doen naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht bij bedrijven en instellingen. De Algemene Rekenkamer deed parallel hieraan onderzoek naar de totstandkoming, bekostiging en uitvoering van dit beleid op Rijksniveau.

De hoofdvraag die in het DoeMee-onderzoek centraal stond is de volgende: “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?” Een extern onderzoeksbureau (Ecorys) heeft namens de deelnemende rekenkamers het onderzoek uitgevoerd. Dat heeft het volgende gedaan:

- Inzichtelijk maken van de rol van gemeenten en provincies, specifiek op het gebied van sturing, verantwoording en monitoring.
- Inzichtelijk maken van de rol van omgevingsdiensten, met name hun informatiepositie en de resultaten van het energietoezicht.

Hiervoor is een enquête uitgezet onder gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Daarnaast verrichtte het bureau desk-study en organiseerde het focusgroepen. Alle Nederlandse omgevingsdiensten leverden informatie over het energietoezicht, de inspanningen, genomen maatregelen en gerealiseerde energiebesparing.



Gemeenten en provincies: landelijk beeld

Het overgrote deel van de onderzochte gemeente en provincies:

- heeft een opdracht aan de omgevingsdienst geformuleerd; de omgevingsdienst voldoet hier grotendeels aan;
- stuurt op de taken bij de omgevingsdienst;
- is minder tevreden over kwaliteit van de rapportages van de omgevingsdiensten;
- organiseert zelf, los van de omgevingsdienst, geen toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

De volksvertegenwoordiging: landelijk beeld

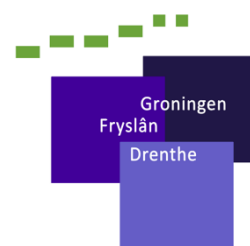
Iets meer dan een kwart van de gemeenten (27%) gaf aan dat er wel eens vragen of opmerkingen vanuit de gemeenteraad zijn geweest. Vragen gingen bijvoorbeeld over de werkwijze, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (aantal controles, naleefgedrag) en de bereikte resultaten. De meeste van de vragen over de bereikte resultaten betroffen de gerealiseerde CO₂-reductie, de hoeveelheid controles, het naleefgedrag en het type uitgevoerde energiebesparende maatregelen bij bedrijven en instellingen.

Zeven van de twaalf provincies gaven 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 vroegen Provinciale Staten 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.

Omgevingsdiensten: landelijk beeld

De 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;
- geven aan dat het aantal controles op de energiebesparingsplicht afhankelijk is van (aanvullende) decentrale en landelijke middelen;
- prioriteren controles veelal op basis van de rubricering van bedrijven door RVO;
- zagen tussen 2019 en 2023 een intensivering van de controles en daarmee ook een stijging van het aantal geconstateerde overtredingen;
- schatten in dat als zij alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen willen bezoeken, zij 2-5 jaar (36%) of zelfs 5-10 jaar (44%) nodig hebben;
- geven voor een groot deel aan “geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven”, dus hoeveel energie bedrijven zouden kunnen besparen als zij aan de energiebesparingsplicht zouden voldoen;
- kunnen dit inzicht daardoor ook niet aan volksvertegenwoordigingen en dagelijkse besturen bieden.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Op 21 november publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, Onbekend resultaat. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de minister niet weet hoeveel energie wordt bespaard als gevolg van de energiebesparingsplicht, 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 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.

Door het DoeMee-onderzoek bij 123 decentrale overheden en 28 omgevingsdiensten kreeg de Algemene Rekenkamer inzichten in de decentrale situatie die zij anders niet zomaar voorhanden had. De Algemene Rekenkamer kreeg inzicht in controles die gemeenten en provincies bekostigden. Verder



is nu duidelijk 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 completer 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 de omgevingsdiensten elke 4 jaar alle bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen zouden controleren. In een vorig kabinet zijn hierover afspraken gemaakt.
- De minister weet niet hoeveel controles plaatsvinden die gemeenten en provincies hebben bekostigd. De cijfers uit het DoeMee-onderzoek en cijfers van de minister over door haar bekostigde controles wijzen uit dat de ambitie niet is gehaald.
- De minister van Klimaat en Groene Groei weet niet hoeveel een complete controle van de hele doelgroep kost. Verder heeft ze niet in beeld hoeveel provincies en gemeenten uitgeven aan die controles. De Algemene Rekenkamer schat in dat € 20 miljoen tot 54 miljoen per jaar nodig is voor een volledige controle. De minister maakte € 5,5 miljoen tot 18,5 miljoen per jaar voor controles vrij.

Naast de bovengenoemde punten 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 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 gewenste en realistisch toezicht.