

Aan:
leden van de gemeenteraad

i.a.a.:
College van Burgemeester en wethouders
Directie gemeente Deventer

Deventer, 13 januari 2025

Kenmerk : RK 2025 – 1
Behandeld door : L.S. Gerritsen

Bijlage: Factsheets + rapport

Onderwerp : DoeMee-onderzoek Energiebesparing

Geachte voorzitter en leden van de raad,

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 overheden geeft daarnaast inzicht in hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omgaan met de beide plichten en hoe zij meer energiebesparing kunnen bewerkstelligen.

Deze rekenkamerbrief geeft een samenvatting van de resultaten van het DoeMee-onderzoek en de Algemene Rekenkamer en eindigt tot slot met enkele aanbevelingen voor de gemeente Deventer.

Achtergrond onderzoek

De energietransitie is in volle gang en ondervindt ook verschillende problemen. Door netcongestie kunnen nieuwe huizen en bedrijven soms niet aangesloten worden op het stroomnet, we moeten alternatieve energiebronnen (wind en zon) vinden en zijn er hoge kosten voor het verzwaren van het stroomnet en de overgang naar gasloos wonen en werken. Het besparen van energie is een 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 door windmolens en zonneparken.

De energiebesparingsplicht (in combinatie met de informatieplicht energiebesparing) is een bestand instrument om bedrijven en instellingen hierin hun rol te laten nemen. De energiebesparingsplicht en informatieplicht zijn te omschrijven als:

- 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. Het is de omgevingsdienst die het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing uitvoert in opdracht van het bevoegd gezag. Met de controle en handhaving van de energiebesparingsplicht hebben gemeenteraad een knop in de handen om mee te sturen: zij kunnen de omgevingsdienst daartoe in staat stellen.

Het onderzoek dat onze rekenkamer liet uitvoeren, 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 middelen beschikbaar zijn om de controle op en handhaving van de energiebesparingsplicht goed in te vullen.

Opzet onderzoek

De centrale onderzoeksvraag van het DoeMee-onderzoek luidt:

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?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgedeeld in drie onderdelen, namelijk vragen over gemeenten/provincies, vragen over de omgevingsdienst en tot slot de verantwoording. Het DoeMee-onderzoek is uitgevoerd door Ecorys en de onderzoeksactiviteiten bestonden uit een enquête, verkennende gesprekken en een focusgroep. In totaal hebben 109 rekenkamers meegedaan aan dit onderzoek. Voor uitgebreide toelichting op de opzet van het onderzoek verwijzen wij u door naar het rapport “DoeMee Onderzoek 2024 – Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing”.

Bevindingen en conclusies

Dit onderzoek is een samenwerking met een nationaal onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In het onderstaande worden eerst de uitkomsten van het rapport Algemene Rekenkamer gedeeld, vervolgens de uitkomsten van de gemeente en tot slot de bevindingen voor Deventer.

Bevindingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer

Op 21 november 2024 publiceerde 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 zijn niet onderbouwd en de resultaten worden niet onderzocht.

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 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.

Bevindingen van het DoeMee-onderzoek Energiebesparingsplicht

De rekenkamer heeft de conclusies uit het DoeMee-onderzoek vergeleken met de situatie in Deventer. De belangrijkste uitkomsten van het DoeMee-onderzoek onder de gemeenten zijn:

- 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'. 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.

Situatie Deventer: In Deventer is de opdracht helder en is het als specifiek onderdeel in de begroting opgenomen. Tot en met 2023 is de opdracht vastgelegd in projectplannen en uitvoeringsplannen.

- Er wordt door 80% van de gemeenten gestuurd op de taken van de omgevingsdienst. Dit gebeurt meestal door voortgangsrapportages, periodieke overleggen over, of evaluatie van, de voortgang. Bij 61% van de gemeenten zijn er ook formeel afspraken gemaakt over Energiebesparingsplicht en Informatieplicht. In 46% van de gemeenten zijn hier ook kritische prestatie indicatoren (KPI's) aan verbonden, zoals het aantal controles.

Situatie Deventer: De gemeente Deventer heeft afspraken gemaakt over de monitorings- en verantwoordingsinformatie over de energiebesparingsplicht. Aanvullend op de bestuursrapportage is er ook nog een halfjaarlijkse evaluatie. Er zijn geen KPI's vastgesteld.

- Ongeveer een kwart (26%) van de gemeenten vervult zelf ook nog taken. Drie gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij eigen toezichthouders hebben die toezien op de niet basistaakbedrijven. Een van de gemeenten geeft hierbij aan dat zij energiegegevens opvraagt die de omgevingsdienst kan gebruiken voor toezicht en handhaving op de verplichtingen. Een aantal gemeenten geeft aan het toezicht op kantoorgebouwen die over minimaal energielabel C dienen te beschikken, zelf uit te voeren.

Situatie Deventer: De gemeente geeft zelf geen invulling aan toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht, dit doet de Omgevingsdienst. De gemeente Deventer controleert vanuit toezicht bouw wel de Label C verplichting voor kantoren.

- Ruim 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 vragen over de bereikte resultaten gingen over de gerealiseerde CO2 reductie, over de hoeveelheid controles, het naleefgedrag en het type uitgevoerde maatregelen.

Situatie Deventer: Uit de vragenlijst blijkt dat de gemeenteraad geïnteresseerd is in het toezicht op energie en duurzaamheid. Voorbeeldvragen zijn: hoeveel controles zijn er uitgevoerd, wat waren de resultaten en welke inrichtingen zijn gecontroleerd?

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder de omgevingsdienst zijn:

- Omgevingsdiensten hebben allemaal (gedeeltelijk) zicht op de bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparings- en informatieplicht. Aan dit zicht komen zij vooral door eigen informatieverzameling, een combinatie van eigen gegevens met de gegevens van RVO.nl of een download vanuit het e-loket van RVO.nl. Als belangrijkste oorzaak waardoor de informatie (soms) ontbreekt geven de omgevingsdiensten aan dat zij geen inzicht hebben in energieverbruikgegevens van bedrijven en instellingen. Zij geven aan dat het aanleveren van gegevens door netbeheerders kan helpen om volledig inzicht te krijgen.

Situatie Deventer: Ook de Omgevingsdienst IJsselland heeft gedeeltelijk zicht op de bedrijven en instellingen die vallen onder de energiebesparings- en informatieplicht. Ze ondernemen de genoemde activiteiten hierboven. Daarnaast geven ze aan dat de

informatie ontbreekt, omdat de bedrijven geen rapportage informatieplicht hebben ingediend. Hierdoor zijn de energiegegevens niet inzichtelijk en weet de OD niet of er sprake is van een verplichting. De OD heeft ingezet op een schriftelijke informatiecampagne en verzamelen informatie bij het regulier toezicht bij bedrijven om te kijken welke bedrijven en inrichtingen energierelevant zijn.

- Omgevingsdiensten geven aan dat het aantal controles per jaar wordt bepaald in afstemming met de gemeente/provincie en afhankelijk is van het budget dat de gemeente/provincie beschikbaar stelt voor energietoezicht- en handhaving. Ook de beschikbare capaciteit, het aantal energiebesparingplichtige bedrijven en de beschikbaarheid van aanvullende middelen (VUE-regeling, SPUK-gelden zijn onderdeel van de afweging.

Situatie Deventer: Ook bij de Omgevingsdienst IJsselland is het afhankelijk van het beschikbare budget hoeveel bedrijven er kunnen worden gecontroleerd.

- Van 2019 tot en met 2023 is een intensivering in het aantal controles zichtbaar van 1.520 in 2019 tot 6.790 in 2023 (voor 110 gemeenten). Ook het aantal ingezette uren is in deze periode gestegen van 18.863 tot 40.550 (voor 89 gemeenten). 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.

Situatie Deventer: Bij de Omgevingsdienst IJsselland is er ook sprake van een toename van het aantal controles. De OD heeft aangegeven dat ze 5-10 jaar nodig heeft vanaf de start van de werkzaamheden om alle bedrijven en instellingen te controleren. De inschatting is dat in 2026 het merendeel van de bedrijven is gecontroleerd.

- Meer dan de helft van de omgevingsdiensten (55%) geeft aan geen zicht te hebben op het energiebesparingspotentieel van bedrijven en instellingen in de betreffende gemeente of provincie. Een klein deel van de omgevingsdiensten (14%) kan een indicatie geven van het energiebesparingspotentieel op basis van de informatieplicht.

Situatie Deventer: In de vragenlijst geeft de Omgevingsdienst IJsselland aan dat zij niet weten of zij zicht hebben op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven en instellingen.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit het rapport doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen om de energiebesparingsplicht en informatieplicht bij de omgevingsdienst IJsselland / Gemeente Deventer te verbeteren:

1. Krijg meer zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht en krijg zich op het energiebesparingspotentieel bij bedrijven/instellingen

De Omgevingsdienst geeft aan dat het gedeeltelijk inzicht heeft in het aantal inrichtingen dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. Ondanks dat de Omgevingsdienst door o.a. het opzetten van de schriftelijke informatiecampagne hier wel op inzet, wil de rekenkamer het belang hiervan benadrukken. Net als veel andere Omgevingsdiensten is er geen inzicht in het besparingspotentieel bij bedrijven en instellingen. De rekenkamer adviseert om hier op in te zetten om dit potentieel inzichtelijk te maken en hierover terug te koppelen aan de raad welke acties hiervoor ondernomen worden.

2. Blijf de gemeenteraad informeren over de uitvoering van de informatieplicht- en energiebesparingsplicht.

De afgelopen jaren heeft de Omgevingsdienst de raad meerdere malen geïnformeerd over de uitvoering van de informatieplicht- en energiebesparingsplicht. De rekenkamer adviseert om dit door te zetten en hierbij nadrukkelijk te rapporteren over wat het besparingspotentieel is, hoeveel bedrijven er nog dienen te worden gecontroleerd, hoe vaak er daadwerkelijk handhaving is opgestart, hoeveel er al bespaart is en wat eventuele knelpunten zijn.

3. Deel de resultaten over het toezicht op kantoorgebouwen en bepaal hoeveel besparingspotentieel er nog in de kantoorgebouwen in Deventer zit.

De eerste stap van de Trias Energetica is het beperken van de energievraag. Sinds 1 januari 2023 dienen kantoorgebouwen minimaal een energielabel C te hebben. Wanneer het gebouw niet voldoet aan deze eisen, mag het gebouw niet meer worden gebruikt als kantoorgebouw. Uit de vragenlijst blijkt dat de gemeente Deventer zelf dit toezicht invult.

4. Breng de zorgen en wensen over de uitvoering van de energiebesparingsplicht over aan het ministerie van Klimaat en Groene Groei.

Op dit moment is de minister van Klimaat en Groene Groei de energiebesparingsplicht aan het actualiseren, deze wordt afgerond in 2027. De Algemene Rekenkamer beveelt in haar rapport de minister aan om in overleg te gaan met het bevoegd gezag (zoals provincies en gemeenten) over het gewenste en realistische toezicht, alsmede het beschikbaar stellen van capaciteit en middelen. De rekenkamer Deventer concludeert dat dit het moment is om als gemeente Deventer/Omgevingsdienst IJsselland de verschillende knelpunten op het gebied van de uitvoering, beschikbaarheid specialistische personeel en middelen onder de aandacht te brengen. De aanbeveling is om via de geëigende kanalen, zoals VNG of een vereniging voor Omgevingsdiensten, de wensen en zorgen onder de aandacht te brengen bij het ministerie en hierover terug te koppelen aan de gemeenteraad.

Tot slot

Voor meer informatie over de het onderzoek verwijzen wij u naar het algemene rapport en de factsheet over Deventer. Bij (technische) vragen over het onderzoek kunt u zich wenden tot de secretaris van de Rekenkamer Deventer, de heer L.S. Gerritsen (L.gerritsen@deventer.nl).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer

Karin van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Deventer