

Nota van bevindingen  
Onderzoek Energiebesparingsplicht en  
informatieplicht energiebesparing

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1. De energiebesparingsplicht en de bijbehorende informatieplicht.....	3
2. Samenvatting uitkomsten onderzoek Algemene Rekenkamer .....	4
3. Samenvatting uitkomsten DoeMee-onderzoek.....	4
4. Bevindingen IJsselstein .....	5

## Inleiding

Energiebesparing is een urgente opgave. Immers: wat je bespaart, hoe je ook niet op te wekken. De rekenkamer IJsselstein nam daarom in 2024, samen met 96 andere gemeenten, 12 provincies en de bijbehorende omgevingsdiensten, deel aan het zogenaamde DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing van bedrijven en instellingen. Na afloop van dit onderzoek deed de rekenkamer IJsselstein nog enig aanvullend onderzoek om de uitkomsten beter te kunnen duiden, aangezien de resultaten van het DoeMee-onderzoek op sommige punten vragen oproepen.

In dit rapport gaan we achtereenvolgens in op

- (1) wat de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing inhouden,
- (2) de hoofdlijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer,
- (3) de belangrijkste uitkomsten van het DoeMee-onderzoek en
- (4) de uitkomsten van dit onderzoek voor de gemeente IJsselstein.

## 1. De energiebesparingsplicht en de bijbehorende informatieplicht

Alle energievraag die weggenomen kan worden door besparing, ontlast het stroomnet, spaart het milieu en legt minder beslag op de ruimte voor windmolens en zonneparken, omdat er minder nieuwe opwek nodig is. Zo komt er meer ruimte op het stroomnet voor andere gebruikers of groei bij bedrijven en instellingen. Daarom is energiebesparing een belangrijk element van de energietransitie. De energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing zijn bestaande instrumenten om bedrijven en instellingen hierin hun rol te laten nemen.

**De energiebesparingsplicht** verplicht bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m<sup>3</sup> aardgas gebruiken, om energiebesparende maatregelen te nemen. Het gaat hierbij specifiek om investeringen die zij binnen vijf jaar kunnen terugverdienen.

**De informatieplicht energiebesparing** verplicht bedrijven en instellingen om eens in de vier jaar actief informatie te verstrekken aan de omgevingsdienst over de energiebesparende maatregelen die zij hebben genomen.

Sinds 1 juli 2023 is het toezicht op de energiebesparingsplicht ondergebracht in het basispakket van de omgevingsdiensten. Provincies en gemeentes mogen deze taak niet meer zelf uitvoeren. De omgevingsdiensten vullen deze taak in mandaat uit. Gemeenten en provincies ontvangen geld van het Rijk uit het Gemeentefonds en Provinciefonds voor hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken), waaronder de energiebesparingsplicht. Voor de uitvoering van de energiebesparingsplicht stelde het Rijk daarnaast extra middelen beschikbaar via de ondersteuningsfaciliteit 'Versterking Uitvoering Energiebesparings- en Informatieplicht' (VUE) (2020-2023). De VUE was bedoeld om omgevingsdiensten te ondersteunen bij het toezicht op de energiebesparingsplicht en het verkrijgen van rapportages over de informatieplicht. De omgevingsdiensten kunnen ook gebruikmaken van de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE, 2022-2026) voor omgevingsdiensten. Zij moeten hierover verantwoordingsinformatie aanleveren, omdat deze uitkering niet de bestaande bekostiging van het toezicht op de energiebesparingsplicht mag vervangen. Er is aangegeven dat er ook na 2026 er budget beschikbaar zal zijn voor extra toezicht op de energiebesparingsplicht.

## 2. Samenvatting uitkomsten onderzoek Algemene Rekenkamer

De energiebesparingsplicht is voor het kabinet het belangrijkste instrument om energiebesparing bij bedrijven en instellingen te stimuleren. In november 2024 publiceerde de Algemene Rekenkamer hierover het rapport *Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, Onbekend resultaat* (zie de bijlage). Enkele belangrijke observaties hieruit die ook op lokaal niveau van belang zijn, luiden:

- **De ambitie van de minister van KGG dat bedrijven de energiebesparingsplicht volledig naleven, wordt niet gehaald.** Een recente rapportage aan de Tweede Kamer laat zien dat in 2019-2023 15% van de bedrijven waarover informatie bekend was, volledig voldeed aan de eisen voor gebouwmaatregelen en dat 36% volledig voldeed aan de eisen voor activiteiten.<sup>1</sup> Ook het voldoen aan de informatieplicht energiebesparingsplicht bleef ver achter.
- **De minister van KGG weet niet hoeveel energie wordt bespaard door de plicht.**
- De ambitie van de minister is ook om elke vier jaar alle bedrijven en instellingen te controleren die onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister heeft echter **geen grip op het toezicht op de plicht**, omdat die taak is gedecentraliseerd.
- Alleen over 2023 is bekend hoeveel controles er zijn uitgevoerd. Afgaande op het aantal bedrijven dat in 2023 is gecontroleerd vanuit de reguliere middelen én de extra middelen via de VUE en de SPUK THE, **lukt het niet om elke vier jaar alle bedrijven te controleren.**
- **De minister van KGG weet niet hoeveel een complete controle van de hele doelgroep kost**, hoeveel controles plaats hebben gevonden die door provincies en gemeenten zijn bekostigd en hoeveel deze controles hebben gekost. De Algemene Rekenkamer schat in dat € 20 tot 54 miljoen per jaar nodig is voor een volledige controle van de doelgroep. De minister maakte per jaar € 5,5 tot 18,5 miljoen vrij.
- De Algemene Rekenkamer acht het waarschijnlijk dat **het eens in de vier jaar controleren van alle bedrijven meer geld kost dan het oplevert in de vorm van energiereductie en verminderde CO<sub>2</sub>-uitstoot en dat risicogestuurd toezicht kansrijker is.** De Algemene Rekenkamer verwacht dat handhaving vooral doelmatig is als het gaat om de relatief beperkte groep van circa 300 bedrijven die onder het Europese systeem van CO<sub>2</sub>-handel valt en die sinds 1 juli 2023 ook gehouden is aan de energiebesparingsplicht. Daarvan is meer effect te verwachten dan van handhaving bij de veel grotere doelgroep van circa 90.000 bedrijven die al vóór 2023 onder de energiebesparingsplicht viel.
- De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van KGG aan om scenario's te ontwikkelen voor een **verbeterde energiebesparingsplicht** en daarin een keuze te maken. Ook wordt aanbevolen om afspraken te maken met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, provincies en gemeenten over de vormgeving van gewenst en realistisch toezicht.

De minister van KGG gaf in reactie op het rapport onder meer aan de informatieplicht in 2027 te willen actualiseren en de ambitie los te laten om alle bedrijven elke vier jaar te controleren.

## 3. Samenvatting uitkomsten DoeMee-onderzoek

Het DoeMee-onderzoek (zie bijlage) geeft inzicht in de manier waarop 97 gemeenten, 12 provincies en de bijbehorende omgevingsdiensten het toezicht en de handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht hebben georganiseerd, wat de voortgang is en wat eventuele knelpunten zijn. Voor gemeenten en provincies is dit relevant, omdat toezicht en handhaving kunnen bijdragen aan het behalen van hun eigen duurzaamheidsdoelstellingen.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2023-2024, 30 196, nr. 830 (Brief "Stand van Zaken energiebesparing"). En: Algemene Rekenkamer, *Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat* (Den Haag 2023), 43.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: *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 belangrijkste conclusies van het DoeMee-onderzoek luiden:

- Landelijke en provinciale middelen hebben **intensivering van de controle en handhaving** op de energiebesparingsplicht mogelijk gemaakt.
- Het tijdelijke karakter van deze intensiveringen zorgt voor een **gebrek aan continuïteit** bij de omgevingsdiensten, omdat bijvoorbeeld extra personeel voor toezicht en handhaving alleen tijdelijk kan worden aangesteld.
- **De complexe regelgeving vereist specialistische toezichthouders** bij omgevingsdiensten.
- De helft van de onderzochte toezichthouders geeft aan met de huidige middelen en menskracht **in plaats van vier jaar vijf tot ruim tien jaar nodig te hebben om alle organisaties te controleren** die onder de energiebesparingsplicht vallen.
- Gemeenten, provincies en omgevingsdiensten hebben **gebrek aan zicht op bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht** en de plicht hier informatie over te verstrekken. De belangrijkste reden is dat omgevingsdiensten geen inzicht hebben in energieverbruiksgegevens van bedrijven. Daarnaast is toezicht een momentopname.
- **Er is gebrek aan zicht op zowel het energiebesparingspotentieel als de gerealiseerde energiebesparing.**

## 4. Bevindingen IJsselstein

Het DoeMee-onderzoek heeft voor IJsselstein een factsheet opgeleverd met informatie over de gemeente en de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU), die naast de benchmark gemeenten en de benchmark omgevingsdiensten kan worden gelegd.<sup>2</sup> Deze documenten zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd. Deze documenten, aangevuld met inzichten uit andere gemeentelijke stukken en informatie uit interviews van de rekenkamer met gemeente (ambtelijk) en omgevingsdienst, vormen de basis voor deze paragraaf.

Geconcludeerd kan worden dat **vergelijking van de informatie van de gemeente IJsselstein en de ODRU met de benchmark van alle deelnemende gemeenten en de benchmark van alle omgevingsdiensten geen opvallende verschillen oplevert.**

### *Gemeente IJsselstein*

Het coalitieakkoord 'Vóór IJsselstein!' verwijst naar het Klimaatakkoord van Parijs: 'Samen moeten we de koers vasthouden, een werkagenda opstellen, structurele budgetten vaststellen en grote en belangrijke vervolgstappen zetten om in te zetten op energiebesparing. Dat wat je niet gebruikt, hoef je ook niet op te wekken.' De energiebesparingsplicht kan de gemeente hierin ondersteunen.

**De rollen en taken van de gemeente en de omgevingsdienst met betrekking tot de energiebesparings- en informatieplicht zijn voor deze organen helder.** De opdracht aan de omgevingsdienst is in de begroting van IJsselstein onder het onderwerp 'Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving' opgenomen. De bij de ODRU aangesloten gemeenten verstrekken één regionale opdracht voor de invulling van toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht.

---

<sup>2</sup> Door een misverstand heeft de gemeente de gegevens ten tijde van het DoeMee-onderzoek slechts ten dele ingevuld. De rekenkamer heeft deze gegevens alsnog verkregen en in deze paragraaf betrokken.

De huidige Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (U&H-strategie) van de gemeente IJsselstein,<sup>3</sup> bevat algemene doelen voor taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Energiebesparende maatregelen vallen onder het doel duurzaamheid. Subdoelen van toezicht en handhaving bij het doel duurzaamheid zijn onder anderen<sup>4</sup>:

- 'Komende twee jaren is het streven bij alle controles met energie-aspecten volledig te voldoen aan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van < 5 jaar'. Indicatoren zijn: aantal bedrijven (percentueel) van totale aantal energiecontroles dat voldoet aan de informatieplicht en energiebesparingsplicht en reductie in KWH/co2 equivalent.
- 'Het stimuleren van energiezuinigheid/energiebesparing wordt meegenomen in het VTH-proces'. Indicator is het aantal controles waarin energie-aspecten zijn meegenomen als onderdeel van het totaal aantal controles.

Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe Uniforme U&H-strategie voor 2026. Daarnaast werkt de gemeente aan het opstellen van de Visie en Uitvoeringsagenda Duurzaamheid, die ook doelen voor de energiebesparingsplicht zal bevatten. De planning is dat deze visie in 2025 wordt vastgesteld.

De gemeente ontvangt van de ODRU als monitorings- en verantwoordingsinformatie halfjaarlijkse inhoudelijke rapportages. Deze rapportages zijn voor de gemeente geen aanleiding geweest om nadere informatie te vragen, hoewel ze **voor de gemeente (nog) geen adequate informatie opleveren op het gebied van de opbrengsten van de energiebesparingsplicht**. De rapportages over de ureninzet geven soms aanleiding tot nader contact. De ODRU adviseert de gemeente over de af te nemen uren op basis van aantal en soort bedrijven binnen de gemeente.

De gemeenteraad stelt de U&H-strategie vast in het kader van zijn kaderstellende rol. **De raad wordt niet actief geïnformeerd over toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparingsplicht**. Vanuit de gemeenteraad zijn over dit onderwerp (nog) geen vragen gesteld.

#### *ODRU*

De ODRU heeft naar eigen zeggen **voor 90 tot 95 % zicht op het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht en de mate waarin deze bedrijven zich aan deze plichten houden**. Een volledig zicht is niet mogelijk omdat er voortdurend bedrijven bijkomen en verdwijnen.

**ODRU heeft onvoldoende uren beschikbaar voor toezicht en handhaving om alle bedrijven elke vier jaar te controleren. Op dit moment wordt uitgegaan van 115 bedrijven en instellingen die aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing moeten voldoen.**<sup>5</sup> De ODRU ontvangt gedurende vijf jaar € 268.000 vanuit de SPUK THE voor extra capaciteit voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Dit bedrag is bestemd voor toezicht en handhaving van alle aangesloten gemeenten. De ODRU heeft ook gebruik gemaakt van de VUE-middelen. 2023 was een overgangsjaar met relatief veel extra incidentele middelen omdat zowel van de SPUK THE als van de VUE gebruik gemaakt kon worden. De VUE liep tot en met 2023.

De ODRU schat dat er in de huidige situatie vijf à tien jaar nodig is om alle bedrijven en instellingen binnen de gemeente IJsselstein te controleren. **Daarom richt de ODRU het energietoezicht op de bedrijven waar de meeste besparingswinst te verwachten is**. Hiervoor wordt de door het Rijk opgestelde lijst van 'erkende maatregelen'<sup>6</sup> gebruikt. Ook inzicht in het energieverbruik is belangrijk. De ODRU maakt hiervoor gebruik van de rubricering die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

---

<sup>3</sup> Deze is gezamenlijk tot stand gekomen met de provincie Utrecht, de 26 Utrechtse gemeenten en de twee omgevingsdiensten. Een gezamenlijke U&H-strategie is wettelijk verplicht op grond van het besluit VTH en na invoering van de Omgevingswet, artikel 13.12 lid 1 van de Omgevingswet.

<sup>4</sup> Alle doelen, subdoelen en indicatoren zijn terug te vinden in: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR673009>

<sup>5</sup> De factsheet IJsselstein gaat uit van 111 bedrijven en instellingen. Het aantal van 115 is een bijgestelde schatting (informatie van de ODRU)..

<sup>6</sup> De Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing bevat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Hiermee kan aan de energiebesparingsplicht worden voldaan.

(RVO) toevoegt aan de rapportages over de informatieplicht en van een zelf opgebouwd databestand energieverbruik van bedrijven. Vanaf 1 januari 2025 kan het jaarlijks verbruik van alle aansluitingen in het gebied van de ODRU worden opgevraagd bij netbeheerders. Hierdoor wordt ook het energieverbruik van bedrijven en instellingen zichtbaar die tot dusver nog niet in beeld waren. De ODRU heeft in 2024 gewerkt aan een rekenmethode en een dashboard, waarmee het effect van het uitgevoerde toezicht beter in beeld moet worden gebracht. Vanaf 1 januari 2023 worden ook overtredingen apart bijgehouden.

**In 2023**, het eerste jaar waarover de informatie over controles op de energiebesparingsplicht apart is geregistreerd, **zijn 18 IJsselsteinse bedrijven gecontroleerd. Bij al deze bedrijven zijn overtredingen geconstateerd.** Hier worden hersteltermijnen opgelegd en hercontroles uitgevoerd.