



Rekenhof



# Gemeentelijke samenwerkings- overeenkomsten

Naar een duurzaam Vlaams milieubeleid over energie



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement  
*Brussel, december 2012*





Rekenhof

# Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten

Naar een duurzaam Vlaams milieubeleid over energie



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 11 december 2012  
Vlaams Parlement, Stuk 37-D (2012-2013)



# Inhoud

Lijst met afkortingen	5
Samenvatting	7
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst	12
1.2 Energiethema	12
1.3 Onderzoeksvragen en methodiek	14
1.4 Procedure	14
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>SO als stimulans tot deelname en duurzaam lokaal milieubeleid</b>	<b>15</b>
2.1 Aantrekkelijkheid van de SO volgens bestaande evaluaties	16
2.2 Stimulerende werking van de SO	16
2.2.1 Financiële SO-middelen	16
2.2.2 Sturing met subsidies	18
2.2.3 Ondersteuning met begeleiding	20
2.3 Evolutie van SO-deelname en inschrijvingsniveau	21
2.4 Kenmerken van deelnemende en niet-deelnemende gemeenten	22
2.5 Conclusies	23
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Gerealiseerde activiteiten</b>	<b>25</b>
3.1 Beschikbare informatie over de gerealiseerde activiteiten	26
3.2 Activiteitsgraad van de gemeenten op basisniveau	27
3.2.1 Globale prestaties	27
3.2.2 Prestaties voor het thema energie	28
3.3 Activiteitsgraad van de gemeenten op onderscheidingsniveau	30
3.4 Activiteitsgraad van de gemeenten in projecten	33
3.5 Conclusies	35
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Energieverbruik en productie van duurzame energie</b>	<b>37</b>
4.1 Inzicht van de overheid in de resultaten van de gemeenten	38
4.2 Evolutie van het energieverbruik en de productie van duurzame energie door de gemeenten	39
4.2.1 Evolutie van het energieverbruik en de productie van duurzame energie	39
4.2.2 Evolutie in functie van deelname aan de SO	40
4.3 Conclusies	41
<b>Hoofdstuk 5</b>	
<b>Algemene conclusies</b>	<b>43</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>	
<b>Aanbevelingen</b>	<b>45</b>
<b>Hoofdstuk 7</b>	
<b>Reactie van de ministers</b>	<b>47</b>

<b>Bijlage 1</b>	
<b>Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 2</b>	
<b>Analyses van energieverbruik en -productie in functie van deelnameniveau</b>	<b>51</b>

Lijst met afkortingen

Caplo	Centraal aanspreekpunt voor lokale overheden van het departement LNE
EPB	Energieprestatie- en binnenklimaateisen aan woningen en appartementen en aan tertiaire gebouwen
EPC	Energieprestatiecertificaat
E-peil	Energiepeil
GSC	Groenestroomcertificaten
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
MJP	Milieujaarprogramma
REG	Rationeel energiegebruik
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SO	Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst
VEA	Vlaams Energieagentschap
VODO	Vzw Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling
VREG	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten





# Samenvatting

## **Inleiding**

De Vlaamse overheid wil het Vlaamse milieubeleid lokaal versterken met het beleidsinstrument gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst (SO). In de periode 2002-2013 waren er drie opeenvolgende SO's, waaraan de gemeenten konden deelnemen. Met hun deelname engageerden de gemeenten zich tot een aantal activiteiten, waarvoor ze subsidies en ondersteuning ontvangen. Elke gemeente die de overeenkomst ondertekent, moet een aantal acties verplicht uitvoeren (basisniveau). Zij kan er ook voor kiezen bijkomende activiteiten uit te voeren voor bepaalde milieuthema's, zoals het thema energie (onderscheidingsniveau). Ten slotte kunnen de deelnemende gemeenten ook projecten laten subsidiëren. Deze overeenkomsten kosten de overheid ongeveer 25 miljoen euro per jaar. Het Rekenhof heeft onderzocht of de samenwerkingsovereenkomsten de gemeenten hebben gestimuleerd in de richting die het beleid wenst, in het bijzonder op het vlak van energie. Het heeft daarvoor de participatiegraad en de activiteiten van de gemeenten geanalyseerd. Het heeft ook het elektriciteits- en gasverbruik en de productie van duurzame zonne-energie onderzocht.

## **Participatie van de gemeenten**

Als beleidsinstrument voor de Vlaamse milieubeleidsdoelstellingen moet de SO de gemeenten voldoende stimuleren tot deelname én tot milieuresultaten. De administratie volgt de participatiegraad van de gemeenten op en organiseert regelmatig studies die inzicht bieden in de stimulerende kracht van de SO. De recentste SO (2008-2013) heeft op grond van deze studies de modaliteiten van de SO vereenvoudigd, de administratieve lasten voor de gemeenten verminderd en de financiering bijna uitsluitend gebaseerd op inwonersaantallen en gemeenteoppervlakten. Zij heeft met een puntensysteem in het onderscheidingsniveau de gemeenten meer keuzevrijheid geboden en de extra activiteitenfinanciering op het basisniveau afgeschaft. Deze wijzigingen hebben in de praktijk geleid tot een middenverschuiving van het lagere naar het hogere deelnameniveau en een verlaging van het ambitieniveau van de deelnemende gemeenten ten aanzien van de milieudoelstellingen. Het aantal gemeenten dat deelneemt aan de SO is met elke nieuwe SO gestegen, van 227 in 2002 (74% van de 308 Vlaamse gemeenten) tot 275 in 2011 (89%). De deelname op uitsluitend basisniveau daalde, die op onderscheidingsniveau steeg. De participatiegraad was hoofdzakelijk evenredig met het inwonersaantal.

## **Gerealiseerde activiteiten op het vlak van energiebeleid**

De administratie volgt de lokale milieuactiviteiten die de gemeenten met de SO realiseerden, op in een jaarlijkse evaluatie van de gemeentelijke milieujaarprogramma's. Deze procedure kent enkele beperkingen vanuit het oogpunt van beleidsevaluatie: zij staat geen vergelijking toe tussen deelnemende en niet deelnemende gemeenten, zij steunt in de praktijk niet op controles in de gemeenten en na de arbitrage- en bezwaarprocedure worden de meeste gemeenteprogramma's goedgekeurd. De arbitrage werd in het leven geroepen om de deelname niet te ontmoedigen door een te strenge alles-of-niets-beoordeling. Het aandeel gemeenten dat aan alle criteria voldeed, steeg weliswaar van 2008 tot 2010 gestaag, maar twee op drie gemeenten waren in 2010 nog niet in orde met de basisvereisten. Op het onderscheidingsniveau bleek het energithema een van de populairste bij de gemeenten. Alle op dit niveau deelnemende gemeenten kozen dit thema. De energieactiviteiten van de SO passen in het Vlaams energiemilieubeleid. De recentste SO heeft projecten al toegankelijk gemaakt vanaf het basisniveau maar gemeenten op onderscheidingsniveau bleken driemaal actiever op dit vlak dan gemeenten op basisniveau. Uit budgettair oogpunt is energie ook voor projecten het meest populaire thema. Het aantal afgekeurde projectvoorstellen nam wel jaarlijks toe: van 9% in 2008 tot 17% in 2010.

### **Energieverbruik en productie van duurzame energie**

Geen enkele overheidsinstantie beschikt over gedetailleerde gegevens over het reële energiegebruik en het aandeel duurzame energie in Vlaanderen, noch over de energieprestaties van publieke gebouwen. Noch de netbeheerders, noch het Vlaams Energieagentschap of de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) kunnen sluitend het verbruik of de energieproductie van burgers, overheden of bedrijven onderscheiden. De beheersovereenkomsten zijn niet voorzien op een systematische evaluatie van energieprestaties. Door deze beperkingen zijn geen sluitende uitspraken over de effectiviteit van het beleidsinstrument SO mogelijk.

### **Reactie van de ministers**

De minister van Leefmilieu onthield zich van commentaar op het verslag omdat de audit vooral focust op het thema Energie, een bevoegdheid van de minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, en rekening houdend met het op 8 april 2011 door de Vlaamse Regering goedgekeurde Witboek Interne Staatsvorming (*dat voorziet vanaf 2014 een herbestemming van de middelen van de SO naar gemeentelijke riolering en naar handhaving vanuit het Vlaams Gewest*). De minister van Energie reageerde niet op het verslag.



# Inleiding

Hoofdstuk

1

### 1.1 Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst

Het Vlaams Gewest hanteert sinds 2002<sup>1</sup> de meerjarige *gemeentelijke samenwerkingsovereenkomst* (SO) als beleidsinstrument om het Vlaamse milieubeleid lokaal te versterken. Gemeenten kunnen op deze meerjarige samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse overheid intekenen. Zij verbinden zich daarmee in individuele jaarlijkse overeenkomsten<sup>2</sup> een aantal milieubeleidsacties uit te voeren in ruil voor subsidies en ondersteuning. Het beleidsinstrument omvat tien milieuthema's: instrumentarium, afval, milieuverantwoord productgebruik, water, hinder, energie, mobiliteit, natuurlijke entiteiten, bodem en duurzame ontwikkeling. Het is een van de budgettair zwaarste maatregelen van het milieubeleid. Sinds 2008 begrootte de Vlaamse overheid jaarlijks 25 miljoen euro. In 2010 verminderde zij het budget tot 23,75 miljoen euro. Het beheer van het instrument berust bij Caplo, het *centraal aanspreekpunt voor lokale overheden* van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Het instrument SO wordt volledig geregeld door de tekst van de overeenkomst zelf. Het heeft geen decretale, noch reglementaire basis.

Het Vlaams Parlement<sup>3</sup> en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG)<sup>4</sup> hebben de mogelijke afschaffing van het instrument SO in vraag gesteld, meer in het bijzonder het voornemen het gemeentelijk aandeel ervan te herbestemmen naar gemeenterolering en het provinciaal aandeel naar handhaving vanuit het Vlaams Gewest.

### 1.2 Energiethema

Het Rekenhof beschouwt het klimaatbeleid als een belangrijk aandachtspunt in zijn onderzoeken. Daarom richtte het deze audit inhoudelijk vooral op het thema energie. De SO is een van de 117 maatregelen uit het Vlaamse klimaatbeleidsplan 2006-2012. De uitwerking van het thema energie in de SO kadert in het Vlaamse milieubeleid voor energie<sup>5</sup> en het Europees energiebeleid. Het Vlaams Gewest wil het energieverbruik doen dalen en de energieprestaties en het gebruik van hernieuwbare energie substantieel verhogen. Het stelde concreet voorop dat het energiegebruik tegen 2020 met 20% moet dalen ten opzichte van 1990. Verschillende documenten vertalen dat - naargelang het publicatiejaartal - in een lineaire energiebesparing van 1% per jaar<sup>6</sup>. Daarbuiten zou het finaal energieverbruik in Europa tegen 2020 voor 20% uit hernieuwbare energie moeten bestaan. Voor België komt dat neer op 13%<sup>7</sup>. Bijzondere aandacht gaat naar het energieverbruik in gebouwen, waaronder ook publieke gebouwen<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Voordien, sinds 1991, sloot de Vlaamse overheid al milieuconvenants met gemeenten, waaraan alle 308 Vlaamse steden en gemeenten konden deelnemen. Sinds 1993 deed zij dat ook met provincies. Vanaf 2002 kwamen er meerjarige samenwerkingsovereenkomsten (2002-2007 en 2008-2013).

<sup>2</sup> In de vorige SO's was het de bedoeling dat gemeenten voor verscheidene jaren tegelijk intekenden. Gemeenten konden enerzijds nog in het tweede of derde jaar van de overeenkomst inschrijven. Anderzijds haakten sommige gemeenten af voor het einde van de overeenkomst. Sinds de SO 2008-2013 kunnen de gemeenten per kalenderjaar deelnemen.

<sup>3</sup> Vraag nr. 475 van 10 mei 2011 aan de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur.

<sup>4</sup> VVSG-commentaar Witboek Interne Staatshervorming door de raad van bestuur van 11 april 2011.

<sup>5</sup> Energiedecreet van 8 mei 2009 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid; Beleidsbrief Energie 2010-2011 (Stuk 753 Nr.1 van 27 oktober 2010); Vlaams klimaatbeleidsplan 2006-2012.

<sup>6</sup> Europese Raad van 17 juni 2010. Richtlijn 2006/32/EG van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie; Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG; Vlaams Actieplan Energie-efficiëntie 2008-2010; Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-4).

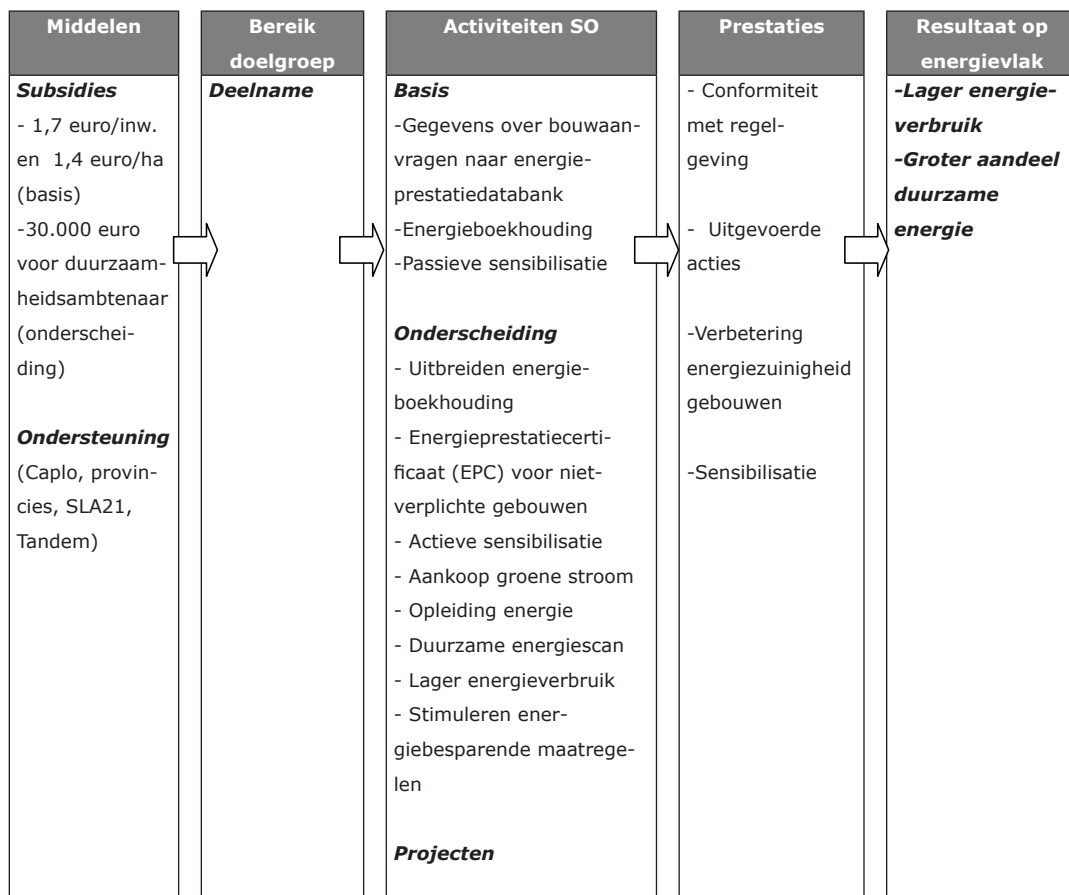
<sup>7</sup> Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009; Richtlijn 2001/77/EG van 27 september 2001; Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA4); Pact 2020. Het algemeen doel van 13% duurzame energie wordt concreet vertaald in bijvoorbeeld 6% elektriciteit uit groene stroom en 19% uit warmtekrachtkoppeling of 10% hernieuwbare energie in vervoer.

<sup>8</sup> Richtlijn 2010/31/EG van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen; Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009; Richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen; Richtlijn 2010/31/EU (gereviseerd) van 19 mei 2010; Europese Raad van 8/9 maart 2007 over energie-efficiëntie van gebouwen; Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA4); Energiedecreet van 8 mei 2009; ministerieel besluit van 12 oktober 2007 over het bijhouden van gemeten globaal energieverbruik, de webapplicatie en de vorm en inhoud van het energieprestatiecertificaat voor publieke gebouwen; Vlaams klimaatbeleidsplan 2006-2012.

Hoewel het Pact 2020<sup>9</sup> geen concrete resultaten vooropstelt, gaat het ervan uit dat Vlaanderen tegen 2020 op ecologisch en energetisch vlak tot de allerbeste Europese regio's zal behoren.

Figuur 1 schematiseert de verschillende componenten en veronderstellingen waarop het beleidsinstrument steunt (de 'beleidstheorie') op vereenvoudigde wijze: de Vlaamse overheid zet de middelen subsidies en ondersteuning in om middels een actieve deelname van de gemeenten resultaten te boeken op energievlak. De lokale besturen kunnen intekenen op drie activiteitsniveaus: basisniveau, onderscheidingsniveau en projectniveau. Elke gemeente dient ten minste in te tekenen op basisniveau. Dat verplicht ze een aantal activiteiten uit te voeren. Gemeenten kunnen zich ook engageren tot meer activiteiten en opteren voor het onderscheidingsniveau. De activiteiten hebben een puntenwaarde en de gemeenten moeten op het onderscheidingsniveau voor minimaal 35 punten activiteiten uitvoeren. De besturen kunnen de punten naar eigen keuze spreiden over de tien milieuthema's. Voor het thema energie gaat het om actieve sensibilisering, de aankoop van een percentage groene stroom, opleidingen op het vlak van energie, enz. Deze activiteiten betreffen zowel het energiebeleid van de lokale besturen ten aanzien van hun gebouwen als ten aanzien van de burgers en andere doelgroepen. Tot slot kunnen gemeenten ook subsidies vragen voor de uitvoering van energieprojecten.

Figuur 1 – SO-beleidstheorie voor het energithema



<sup>9</sup> De Vlaamse overheid ondertekende dit pact op 20 januari 2009 te Hasselt. Daarin heeft zij, samen met de sociale partners en het georganiseerde middenveld, de concrete doelstellingen voor Vlaanderen in Actie vastgelegd.

### 1.3 Onderzoeksvragen en methodiek

In het verleden werd de effectiviteit van het instrument SO alleen onderzocht voor het thema afvalverwerking<sup>10</sup>. Daarbuiten stonden SO-evaluaties vooral in functie van de aanpassing van de modaliteiten<sup>11</sup>.

Het Rekenhof heeft zijn audit gericht op de vraag in welke mate de samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenten bijdragen tot een duurzaam Vlaams milieubeleid op energiegebied. In hoofdstuk 2 geeft het een antwoord op de vraag in welke mate de SO gericht stimuleert in de richting die het beleid wenst. Om het Vlaams beleid over het hele Gewest te versterken, moet de SO een breed bereik hebben. Bijgevolg heeft het Rekenhof de deelname van de gemeenten aan de SO geanalyseerd. Om de mogelijke impact van die deelname te vergroten, dienen de activiteitsgraad en het prestatieniveau van de gemeenten te stijgen. Dat is het voorwerp van hoofdstuk 3. Ten slotte moet dat leiden tot een lager energieverbruik en een toename van het gebruik van duurzame energie. Dat komt aan bod in hoofdstuk 4.

De audit steunt op een analyse van de samenwerkingsovereenkomst en relevante beleidsdocumenten en -evaluaties, alsook op interviews met verantwoordelijken en medewerkers bij Caplo en het Vlaams Energieagentschap (VEA) en informatieve gesprekken met de netbeheerders en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG). Daarbuiten heeft het Rekenhof gebruik gemaakt van statistische analyses van diverse gegevens. In eerste instantie ging het uit van de norm dat de bevoegde minister en administratie zelf de resultaten van het beleid dienen op te volgen. Voor zover dat niet het geval was, voerde het Rekenhof zelf onderzoek uit. Caplo en het VEA bezorgden gegevens over de deelnames en de activiteiten van de gemeenten en de beoordelingen daarvan. De netbeheerders verstrekten gemeentelijke verbruiksgegevens over gas en elektriciteit. Gegevens over de productie van groene stroom komen van de VREG en gegevens over energieprestaties van nieuwbouwwoningen van het VEA.

### 1.4 Procedure

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 20 juli 2010 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Leefmilieu, de Vlaamse minister van Energie, de secretaris-generaal van het departement LNE en de administrateur-generaal van het VEA. In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof het voorontwerp van verslag op 22 mei 2012 voor aan de leidend ambtenaar van het departement LNE en het VEA. Het Rekenhof ontving de reacties op het voorgelegde verslag op 10 juli 2012 (VEA) en 25 juli 2012 (departement LNE). Het aangepaste ontwerpverslag werd op 25 september 2012 gestuurd naar de minister van Leefmilieu en de minister van Energie. De minister van Leefmilieu antwoordde bij brief van 5 november 2012 en onthield zich van commentaar op het verslag. In een telefonisch contact van 16 november 2012 met het kabinet van de minister van Energie werd meegedeeld dat de minister niet zou reageren op het verslag. De reactie van de minister van Leefmilieu is opgenomen als bijlage 1 van dit verslag.

<sup>10</sup> De Jaeger, S., Eyckmans, J., Van Biervliet, K. en Van Puyenbroeck, T. (2005). Ontwikkeling van een coherent beleidskader voor de evaluatie van leefmilieugerelateerde financiële tegemoetkomingen (vooral subsidies) en toepassing van dit evaluatiekader op een aantal cases, Ehsal en Ecolas (TWOL studie 2003-00164).

<sup>11</sup> HIVA (2000), *Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale milieuconvenanten 1992-1999 met het oog op een nieuw initiatief vanaf 2002*; HIVA (2004), *Evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst*; Minaraad (2004), advies van 1 april 2004 over de evaluatie van de samenwerkingsovereenkomsten 'Milieu' tussen het Vlaams Gewest en de gemeenten en provincies; VVSG (2010), *Evaluatie Milieuconvenant* (voor de hoorzitting van het Vlaams Parlement van 23 februari 2010).



# SO als stimulans tot deelname en duurzaam lokaal milieubeleid

Hoofdstuk

# 2

Als beleidsinstrument om de Vlaamse milieubeleidsdoelstellingen te helpen realiseren, dient de SO in de eerste plaats voldoende aantrekkelijk te zijn om de gemeenten te stimuleren tot deelname én tot resultaten op milieuvlak. Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de administratie dat zelf opvolgt en evalueert. Daarbuiten heeft het Rekenhof de modaliteiten van de SO en de deelnamegegevens van de coördinerende dienst Caplo geanalyseerd.

## 2.1 Aantrekkelijkheid van de SO volgens bestaande evaluaties

Caplo volgt per jaar op welke gemeenten hebben deelgenomen, op welk niveau en voor welke thema's zij hebben ingeschreven en in hoeverre zij de geplande activiteiten hebben gerealiseerd. De gemeenten rapporteren jaarlijks over de uitvoering van het jaar ervoor in hun milieujaarprogramma (MJP).

De SO wordt ook regelmatig geëvalueerd in studies<sup>12</sup>. Zij steunen in belangrijke mate op interviews met de gemeenten. Volgens deze studies putten de gemeenten vooral motivatie tot deelname uit de subsidies, de gemakkelijke haalbaarheid, het nut voor de continuïteit van het lokale milieubeleid en het positieve effect van deelname op hun imago. Niet deelnemen zou vooral te maken hebben met een gebrek aan financiële middelen en personeel of met de vrees autonomie te verliezen. De beleidsplannen houden rekening met de stimulansen voor gemeenten die uit deze studies naar voren kwamen. Zo vermeldt het Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015<sup>13</sup> dat de SO stimuleert met: financiële prikkels, minimale plannings-, rapporterings- en controleverplichtingen en een maximale beleidsruimte, de verhoging van de expertise in de gemeenten door duurzaamheidsambtenaren, de ondersteuning door administratie en provincies, en een tijdige evaluatie en uitbetaling.

In het verleden wezen de adviesraden Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en Minaraad<sup>14</sup> erop dat de drempelverlaging voor de gemeenten niet ten koste mocht gaan van het ambitieniveau van de basisdoelstellingen, dat de gemeenten meer gestimuleerd moesten worden om een hoger niveau te halen, en dat de meerwaarde van de SO 2008-2013 vooral in vernieuwende lokale projecten school.

## 2.2 Stimulerende werking van de SO

Zoals figuur 1 toonde, stuurt de Vlaamse overheid de gemeenten in hun lokaal milieubeleid aan met subsidies en ondersteuning op twee niveaus (basis- en onderscheidingsniveau). De deelnemers kunnen ook projecten indienen en minawerkers<sup>15</sup> in dienst nemen. De tekst van de SO vermeldt per inschrijvingsniveau en per thema aan welke vereisten de gemeenten moeten voldoen. Deze SO-modaliteiten bepalen mee de richting waarin en de intensiteit waarmee de overheid het milieubeleid van de gemeenten stimuleert.

### 2.2.1 Financiële SO-middelen

De SO is in belangrijke mate een financieel instrument. Caplo heeft uit de beschikbare databanken een overzicht gereconstrueerd van de uitgaven voor de SO's sinds 2002.

<sup>12</sup> Arcadis en Hiva (2010), *Miliedienst - Statuut en personeel, Eindrapport maart 2010*; HIVA en CDO (2001), *Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale milieuconvenanten 1992-1999 met het oog op een nieuw initiatief vanaf 2002*, Leuven, 248p.; HIVA en CDO (2004), *Evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst, Eindrapport januari 2004*; VVSG (2010), *Evaluatie milieuconvenant*, presentatie in de commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement, 23 februari 2010.

<sup>13</sup> Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (Mina-4), vastgesteld door de Vlaamse Regering op 27 mei 2011.

<sup>14</sup> Minaraad en SERV, advies van 13 december 2007 over de samenwerkingsovereenkomst met gemeenten, provincies, BBL en VODO 2008-2013.

<sup>15</sup> Voor de thema's Natuur en Water.

Tabel 1 toont de totale kosten voor de SO met de gemeenten tegenover het aantal deelnemende gemeenten<sup>16</sup>. Het gaat over effectief betaalde bedragen vanaf de SO 2002, maar over geraamde maximumuitgaven op grond van intekening van de gemeenten vanaf de SO 2008 en op grond van de initiële begroting voor 2011 omdat de dossiers voor deze laatste jaren nog geheel of gedeeltelijk lopende zijn. Tussen 2002 en 2007 werd jaarlijks 15 à 21 miljoen euro uitgegeven. Sinds 2008 is in een vastleggingsbudget voorzien van 25 miljoen euro, maar wegens besparingen verminderde dit tot 24.347.000 euro voor 2009, 23.750.000 euro voor 2010 en 22.500.000 euro voor 2011.

Tabel 1 - Uitgaven van de SO voor deelnemende gemeenten (in euro)

SO-jaar	Aantal gemeenten	Totale kosten voor gemeenten	Evolutie kostprijs na inflatiecorrectie t.o.v. 2002	Gemiddelde kosten per gemeente	Evolutie kosten per gemeente na inflatiecorrectie t.o.v. 2002
2002	227	15.198.115	1,00	66.952	1,00
2003	238	18.502.436	1,20	77.741	1,14
2004	239	21.600.545	1,37	90.379	1,30
2005	249	20.444.793	1,26	82.108	1,15
2006	249	19.266.650	1,17	77.376	1,07
2007	243	20.119.500	1,20	82.796	1,12
2008	268	24.662.975	1,41	92.026	1,19
2009	273	26.027.921	1,48	95.340	1,23
2010	272	23.555.239	1,31	86.600	1,10
2011	275	22.500.000	1,21	81.818	1,00

De stijgende kosten van de SO voor de gemeenten zijn maar gedeeltelijk toe te schrijven aan de inflatie<sup>17</sup>. Deze toename is veroorzaakt door het succes van de SO – een stijging van de deelname van 227 gemeenten in 2002 tot 275 in 2011 – maar ook doordat de kosten per gemeente (voorlaatste kolom) sterker stegen dan de inflatie (laatste kolom). Voor de SO 2002-2004 bedroeg de gemiddelde kostprijs per bereikte gemeente 78.553 euro, voor de SO 2005-2007 was dat 80.744 euro en voor de SO 2008-2011 88.921 euro. Na de correctie voor de inflatie ligt de kostprijs – behalve in 2011 – 7% à 30% hoger dan in 2002.

De SO subsidieert, zoals gesteld, een basisniveau, een onderscheidingsniveau, projecten en minawerkers. De onderstaande tabel geeft met de betalingsgegevens van Caplo weer hoe de besteding van de SO-middelen voor elk van deze categorieën evolueerde tussen 2002 en 2010. Tot en met 2007 staan de cijfers voor uitbetaalde bedragen, vanaf 2008 voor geraamde bedragen.

Tabel 2 - Bestemming van de uitgaven voor de SO met de gemeenten

SO-jaar	Basis/niv1	ON/niv2	Projecten	Minawerkers	Totale kost gemeenten	Aandeel voor energie <sup>18</sup>
<b>SO 2002-2004</b>						
2002	10.416.055	3.056.295	1.671.205	54.560	15.198.115	789.366
2003	11.015.567	3.949.593	1.711.717	1.825.559	18.502.436	836.130
2004	10.850.707	3.517.214	5.297.382	1.935.242	21.600.545	869.421

<sup>16</sup> Behalve de middelen voor de gemeenten was ook in ondersteuningsmiddelen voorzien. De kosten bedroegen in de periode 2002-2010 189.378.173 euro voor de gemeenten, 25.454.511 euro voor de provincies, 3.669.388 euro voor de ondersteuning door Tandem en 938.179 euro voor de ondersteuning door VODO.

<sup>17</sup> De inflatie ten opzichte van 2002 bedroeg 18% in 2010 en 22% in 2011.

<sup>18</sup> De bedragen voor energie betreffen een forfaitair bedrag voor het thema energie voor de SO 2002-2007 en projectsubsidies vanaf 2008.

SO-jaar	Basis/niv1	ON/niv2	Projecten	Mina-werkers	Totale kost gemeenten	Aandeel voor energie
<b>SO 2005-2007</b>						
2005	11.228.713	3.545.909	3.856.558	1.813.612	20.444.793	1.198.660
2006	11.364.859	3.588.903	2.417.964	1.894.925	19.266.650	1.253.502
2007	11.753.493	3.576.297	2.873.030	1.916.680	20.119.500	1.295.736
<b>SO 2008-2013</b>						
2008	11.528.405	4.845.000	5.065.570	3.224.000	24.662.975	1.053.165
2009	11.730.076	5.325.000	5.748.844	3.224.000	26.027.921	1.696.855
2010	11.675.109	5.340.000	3.316.130	3.224.000	23.555.239	787.757

De bedragen voor het basisniveau wijzigden weinig over de jaren. De budgetten voor het onderscheidingsniveau, de minawerkers en de projecten namen toe. Verhoudingsgewijs waren de loonsubsidies voor minawerkers en de projectsubsidies de grootste stijgers. Projecten bieden de meeste mogelijkheden voor innovatieve acties, maar zij ontvingen in de periode 2008-2010 gemiddeld maar 19% van de middelen. Sinds 2010 benadeelden de besparingen vooral de projecten. Ook voor het thema energie deed zich, na de toename in de SO 2005-2007, in 2010 een terugval voor. Het aandeel van de middelen dat naar het energithema ging, nam niet toe ten opzichte van de totale bestede middelen. De cijfers in tabel 2 zijn echter niet zomaar vergelijkbaar. Door de wijzigingen aan de opeenvolgende SO's staan zij immers inhoudelijk niet voor dezelfde bestedingen.

### 2.2.2 Sturing met subsidies

De aanpassingen in de opeenvolgende SO's hadden een tweeledig doel:

- de deelnamedrempel verlagen;
- stimuleren tot een hoger ambitieniveau op het vlak van de milieudoelstellingen.

De SO 2008-2013 is sterk gewijzigd ten opzichte van de vroegere SO's. De overheid heeft de resultaten van de studies en adviezen daarbij selectief geïmplementeerd. Zij vereenvoudigde de modaliteiten van de SO en verminderde de administratieve lasten voor de gemeenten sterk. Ze heeft ook de financiering van de basis- en onderscheidingsniveaus vereenvoudigd. De invoering van een puntensysteem in het onderscheidingsniveau heeft de keuzevrijheid van de gemeenten versterkt, maar deed de activiteitenfinanciering en de thematische subsidies wegvallen. De onderstaande alinea's vatten de wijzigingen aan de diverse SO-kostenposten samen en duiden de implicaties van die wijzigingen op de doelstellingen drempelverlaging en meer milieuambitie.

#### **Basisniveau**

Het basisniveau van de SO 2008-2013<sup>19</sup> verplicht de gemeente alle activiteiten van dit niveau voor alle thema's uit te voeren. Zij ontvangt daarvoor een forfaitaire prefinanciering van 1,7 euro per inwoner en 1,4 euro per hectare oppervlakte. Om de deelnamedrempel voor vooral kleinere gemeenten te verlagen, is bovendien een minimumsubsidie vastgelegd. Ten opzichte van de vorige SO's, wijzigden in de nieuwste SO de volgende aspecten:

- De opeenvolgende SO's hebben de minimumsubsidie opgetrokken. Zij evolueerde van 5.000 euro (SO 2002-2004) over 10.000 euro (SO 2005-2007) tot 20.000 euro (SO 2008-2013)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> In de vorige SO's *niveau 1* genoemd.

<sup>20</sup> Een kanttekening hierbij is dat de reële minimumsubsidie ook vanaf 2005 20.000 euro bedroeg omdat elke gemeente minimaal 10.000 euro ontving voor het verplichte thema Vaste Stoffen.

- De vorige SO's vulden de basissubsidie aan met extra middelen voor duurzaamheidsambtenaren, voor de verplichte themaclusters *water* en *vaste stoffen* en voor de optionele clusters *natuurlijke entiteiten*, *hinder*, *mobiliteit*, *energie* en *burgers en doelgroepen*. De huidige SO heeft dat afgeschaft en financieel gecompenseerd door het gewicht van het inwonersaantal in de berekening van de basissubsidie te verdubbelen (van 0,8 euro naar 1,7 euro per inwoner). Zo heeft deze SO de financiering van het basisniveau losgekoppeld van de uitgevoerde activiteiten.

Voor gemeenten die zich op het basisniveau beperken tot de verplichte gedeelten, veranderde er met de recentste SO financieel niets. Gemeenten die in de vorige SO's meer activiteiten uitvoerden dan verplicht en dezelfde activiteiten blijven aanhouden, boeten echter financieel in, aangezien ze vroeger met de extra activiteiten bijkomende thematische subsidies konden verwerven. In die zin hield de tweede wijziging een stimulans in om naar het onderscheidingsniveau over te stappen, waarin extra activiteiten wel beloond worden.

### **Onderscheidingsniveau**

Vanaf het *onderscheidingsniveau*<sup>21</sup> is de keuzevrijheid van de gemeenten in de thema's onbeperkt. Aan alle activiteiten van de tien thema's zijn punten toegekend en een gemeente moet ten minste 35 punten activiteiten uitvoeren. Ten opzichte van de vorige SO's, wijzigden in de nieuwste SO de volgende aspecten:

- In 2008 steeg de maximale jaarlijkse subsidie voor een voltijds equivalent duurzaamheidsambtenaar van 15.000 tot 30.000 euro<sup>22</sup>.
- Het onderscheidingsniveau van de SO 2008-2013 subsidieert niet meer de activiteiten, maar de loonkosten voor duurzaamheidsambtenaren, waarbij het aantal duurzaamheidsambtenaren in verhouding staat tot het inwonersaantal van de gemeente.
- Tegelijk zijn een aantal artikels in de SO 2008-2013 versoepeld. Zo krijgt een gemeente voortaan ook punten voor acties die vroeger verplicht waren in het onderscheidingsniveau, zoals het bijhouden van een milieubarometer, het houden van een open milieuraad, het opstellen van een milieubeleidsplan en sensibilisatieacties<sup>23</sup>.

De stijging van de subsidie voor de duurzaamheidsambtenaren kan gemeenten ertoe aanzetten in te schrijven op het onderscheidingsniveau in plaats van op het basisniveau. De relatieve daling van de uitgaven voor het basisniveau ten gunste van het onderscheidingsniveau geeft dan ook niet noodzakelijk blijk van een toegenomen ambitieniveau. De stijging van de kostprijs van het onderscheidingsniveau over de jaren heeft ermeê te maken dat de duurzaamheidsambtenaar in de nieuwste SO nog alleen in het onderscheidingsniveau gesubsidieerd wordt. Daarmee is een deel van de middelen verschoven van het basisniveau naar het onderscheidingsniveau, zonder dat de taken van de duurzaamheidsambtenaar wezenlijk veranderden. De nieuwste SO heeft de subsidies bevroren op het niveau van de vroegere minimale activiteiten per niveau, zonder dat zij extra activiteiten nog kan belonen.

### **Projecten**

De *projecten* vormen de sluitpost van het budget voor de SO. Zij kunnen worden toegekend *binnen de jaarlijkse budgettaire perken en chronologisch volgens de datum van indiening van de rapportering*, alsook *voor het budget dat toelaat*<sup>24</sup>. Dat impliceert dat gemeenten bij de intekening op de SO geen financiële zekerheid hebben over de mate waarin ze hun projecten zullen kunnen uitvoeren. Ten opzichte van de vorige SO's, wijzigden in de nieuwste SO de volgende aspecten:

<sup>21</sup> In de vorige SO's niveau 2 genoemd.

<sup>22</sup> Een duurzaamheidsambtenaar is alleen verplicht voor gemeenten vanaf 12.000 inwoners.

<sup>23</sup> In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de inhoud van specifieke artikels van de SO.

<sup>24</sup> Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013, Financiële bepalingen, p.54.

- De huidige SO wijst elke gemeente een maximale projectenveloppe toe op grond van het inwonersaantal.
- Daarbij subsidieert de huidige SO de projecten nog voor maximaal 50%, in plaats van voor maximaal 75% vroeger.
- Bovendien worden specifieke themagebonden en lokale acties sinds de SO 2008-2013 nog uitsluitend gesubsidieerd langs projecten.
- De projectindieningsvoorwaarden zijn vergemakkelijkt. In de vorige SO moesten gemeenten voldoen aan alle vereisten van de niveau's 1 en 2. Voortaan kunnen zij ook projecten op basisniveau indienen. Bovendien kunnen ze dat nu voor alle thema's, en niet meer alleen voor de thema's *water*, *natuurlijke entiteiten* en *mobiliteit*.

De enveloppebepaling op grond van inwonersaantallen impliceert dat kleine gemeenten ook maar kleine projecten kunnen laten subsidiëren langs de SO. De vermindering van de maximale subsidie ontmoedigt gemeenten die zonder subsidies geen projecten kunnen uitvoeren, zodat vooral de gemeenten overblijven die een project ook al zouden kunnen uitvoeren zonder de SO-subsidie. De relatieve toename van de projectmiddelen is mee het gevolg van de verschuiving van de themagebonden en lokale acties naar deze subsidie categorie. De grotere keuzevrijheid zou in principe projecten sterker kunnen stimuleren, maar de besparingen en de enveloppefinanciering in functie van het inwonersaantal beperken in de praktijk de mogelijkheden.

### **Minawerkers**

Ten slotte kunnen gemeenten in het kader van de SO *minawerkers* aanstellen op basis van hun inwonersaantal. Ten opzichte van de vorige SO's, wijzigden in de nieuwste SO de volgende aspecten:

- De SO 2008-2013 heeft de aanvraag van minawerkers voor de realisatie van de milieudoelstellingen van de thema's *afval*, *water*, *natuur* of *energie* uit de vorige SO verschoven naar het projectniveau.
- De uitgaven voor minawerkers zijn gestegen doordat het contingent minawerkers verhoogd is om tegemoet te komen aan de vraag om hen bijkomend in te zetten voor de thema's *water* en *energie*. Minawerkers maken deel uit van een tewerkstellingsmaatregel voor doelgroepwerknemers, die onder meer ook met Europese middelen gesubsidieerd wordt.

### **2.2.3 Ondersteuning met begeleiding**

De Vlaamse Regering heeft erin voorzien dat Caplo, de provincies en twee steunpunten de lokale besturen steunen bij hun uitvoering van de SO:

- De ondersteuning door Caplo is voornamelijk administratief en coördinerend.
- De provincies kunnen gelijkaardige SO's afsluiten als de gemeenten op basisniveau en eigen projecten uitvoeren. Zij zijn aanspreekpunt voor gemeentelijke vragen over de SO en bieden individuele gemeenten begeleiding op maat. Voor het thema energie moet de provincie de gemeenten ondersteunen bij de opmaak van een energieprestatiecertificaat en een DE-scan (duurzame energiescan). De provincie-SO expliciteert dat de provincies *alle* gemeenten kosteloos ondersteunen in hun milieubeleid, dus niet alleen gemeenten die op de SO intekenden. De provincies rapporteren jaarlijks over hun activiteiten aan Caplo. Zij doen dat niet in een standaardformaat. Dat bemoeilijkt systematisch onderzoek van de behoeften van gemeenten aan ondersteuning, het aanbod van de provincies of het effect van de ondersteuning op de deelname.

- De SO voorziet erin dat twee steunpunten de provincies en gemeenten ondersteunen:
  - Het *steunpunt Tandem* van de Bond Beter Leefmilieu diende met zes voltijds equivalenten personeel de samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeentelijke en provinciale besturen en ngo's te bevorderen. Daarbij moest het, onder meer, aandacht besteden aan: gemeenten die niet of maar op een beperkt deel van de SO hebben ingetekend, de betrokkenheid van de inwoners bij de SO en de nieuwe SO-thema's.
  - Het *steunpunt Lokale Agenda 21* (SLA21) van VODO (vzw Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling) diende provincies en gemeenten met twee voltijds equivalenten medewerkers te ondersteunen bij de integratie van het lokale milieubeleid in een globaal lokaal duurzaamheidsbeleid.

Om besparingsredenen werd de samenwerking met het SLA21 beëindigd vanaf 2011 en die met Tandem eind 2011<sup>25</sup>.

### 2.3 Evolutie van SO-deelname en inschrijvingsniveau

Het aantal gemeenten dat deelneemt aan de SO is gestegen van 227 in 2002 (74% van de 308 Vlaamse gemeenten) naar 272 in 2010 (88%) en 275 in 2011 (89%), met een sprongsgewijze toename na elke nieuwe SO (Tabel 3). De SO 2005-2007 overtuigde een vierde van de niet-deelnemers aan de vorige SO en de SO 2008-2013 slaagde erin iets meer dan de helft van voordien niet-deelnemende gemeenten te doen toetreden.

Tabel 3 - Evolutie van het aantal deelnemende gemeenten

Jaar	Aantal deelnemers	Percentage deelnemers t.o.v. totaal aantal Vlaamse gemeenten			Percentage deelnemers thema energie	
		Totaal	Basis	Onderscheid.	Basis	Onderscheid.
<b>SO 2002-2004</b>						
2002	227	74	50	24	37	19
2003	238	77	51	26	37	19
2004	239	78	50	28	37	19
<b>SO 2005-2007</b>						
2005	249	81	51	30	44	23
2006	249	81	51	30	46	25
2007	243	79	49	30	45	25
<b>SO 2008-2013</b>						
2008	268	87	33	54	37	51
2009	273	89	29	60	32	57
2010	272	88	28	60	34	54

De deelname op uitsluitend basisniveau daalde, die op onderscheidingsniveau steeg<sup>26</sup>. Deze evolutie is beïnvloed door de verhoogde subsidie voor de duurzaamheidsambtenaar in de SO 2008-2013. Doordat een deel van de subsidie voor deze ambtenaar tegelijk verschoof van het basis- naar het onderscheidingsniveau, kan niet worden uitgemaakt of de hogere subsidie de gemeenten aanzette op het hoger ambitieniveau in te schrijven, dan wel of gemeenten zich op dat niveau inschreven om een ambtenaar te laten subsidiëren.

<sup>25</sup> Beslissing Vlaamse Regering, 8 juli 2011.

<sup>26</sup> Het aantal gemeenten dat deelnam op projectniveau was te klein om analyses op uit te voeren.

Voor het thema energie is de deelname van de gemeenten op onderscheidingsniveau sterk toegenomen<sup>27</sup>. Van de 88% gemeenten die deelnemen aan de SO 2008-2013 tekende 54% in op het onderscheidingsniveau voor dit thema. Nagenoeg alle gemeenten die intekenden op het onderscheidingsniveau, engageerden zich ook voor het thema energie.

De analyse van de deelnamecijfers<sup>28</sup> wees uit dat wijzigingen in de subsidiehoogte sterker samenhangen met de deelnamegraad dan met andere modaliteiten. De SO 2008-2013 verdubbelde de subsidie voor het basisoniveau tegenover vroeger<sup>29</sup>. De verhoging van de minimale basissubsidie in de opeenvolgende SO's leverde telkens meer gemeenten meer basissubsidies op dan waar ze volgens hun inwonersaantal en oppervlakte recht op hadden (respectievelijk 8, 38 en 71 gemeenten). De verhoging van de minimale basissubsidie was echter niet specifiek gericht op niet-deelnemende gemeenten. Zij ging vooral naar gemeenten die voorheen al deelnamen. Door de gelijktijdige wijzigingen in de SO's kan een oorzakelijk verband tussen de basis- en minimale basissubsidie en de deelname evenwel niet met zekerheid aangetoond worden.

#### 2.4 Kenmerken van deelnemende en niet-deelnemende gemeenten

Inzicht in de kenmerken van gemeenten die samengaan met deelname, kan indicaties geven over de wijze waarop de SO de gemeenten tot deelname stimuleert. Het Rekenhof heeft dat onderzocht voor de deelname aan de SO 2008-2010, die alle subsidies direct of indirect op grond van het inwonersaantal en de gemeenteoppervlakte bepaalde. Het heeft daarbij gebruik gemaakt van gemeentestatistieken<sup>30</sup>. Het deed de volgende vaststellingen:

- Deelname aan de SO bleek te stijgen met het inwonersaantal<sup>31</sup>. Van gemeenten met minder dan 5.000 inwoners nam 29% (4/14) niet deel, van die met 5.000 tot 10.000 inwoners 15% (11/75). Van de 55 gemeenten met meer dan 25.000 inwoners nam er maar één niet deel.
- De oppervlakte hield geen verband met de deelnamegraad, maar de bevolkingsdichtheid wel<sup>32</sup>. De dunst bevolkte gemeenten (tot 250 inwoners per vierkante kilometer) telden minder deelnemers dan de dichter bevolkte gemeenten.
- De deelname varieerde ook naargelang de sociaaleconomische groep uit de Dexia-classificatie<sup>33</sup> waartoe de gemeente behoorde. Niet-deelname was het grootst bij landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten (16/97 of 17%). Het ging vooral over kleine agrarische gemeenten (6/27 of 22% niet-deelname) en landelijke gemeenten met een sterke vergrijzing (7/33 of 21% niet-deelnemers). Ook plattelandsgemeenten met een sterke demografische groei (3/37 of 8%) en woongemeenten (7% of 6/83) namen minder deel. Daarentegen was de participatie nagenoeg compleet bij de 38 centrumgemeenten<sup>34</sup> en de agglomeratiegemeenten.
- Ten slotte waren er zwakke positieve verbanden<sup>35</sup> tussen deelname en de oppervlakte openbare gebouwen, industrie en recreatie, maar niet tussen deelname en de oppervlakte bos- en landbouwgebied.

<sup>27</sup> De evolutie van de inschrijvingen voor het thema energie op basisoniveau is niet vergelijkbaar in de tijd, aangezien energie in dat niveau een optie was tot en met 2007, maar een verplichting sinds 2008.

<sup>28</sup> Statistische analyse met partiële correlaties en stapsgewijze multiële regressieanalyses. De vastgestelde verbanden wijzen niet noodzakelijk op een oorzakelijk verband.

<sup>29</sup> Vorige SO's vulden deze subsidie aan met thematische subsidies voor bijkomende acties.

<sup>30</sup> Zij werden verkregen van Dexia en Arcadis, die deze statistieken gebruikten in hun studie van 2010.

<sup>31</sup> Er is geen verband met het absolute aantal inwoners, wel met klassen van inwonersaantallen.

<sup>32</sup> Alleen als die zijn ingedeeld in klassen: minder dan 150 inw./km<sup>2</sup>, 150-250 inw./km<sup>2</sup>, 250-500 inw./km<sup>2</sup>, 500-1000 inw./km<sup>2</sup> en meer dan 1000 inw./km<sup>2</sup>. Met de bevolkingsdichtheid als intervalvariabele bestaat het verband niet.

<sup>33</sup> De sociaaleconomische indeling van Dexia onderscheidt: woongemeenten, landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten, gemeenten met een concentratie van economische activiteit, semistedelijke gemeenten of agglomeratiegemeenten, centrumgemeenten en toeristische (of kust)-gemeenten. Dexia heeft ook een meer gedetailleerde indeling in zestien clusters.

<sup>34</sup> De 38 centrumgemeenten van de Dexia-classificatie komen niet overeen met de 13 centrumsteden van de VRIND-classificatie.

<sup>35</sup> Rangordecorrelaties tussen 0,14 en 0,23, die dus tussen 2 en 5% van de variatie kunnen verklaren.



Als alle bovengenoemde variabelen samengebracht worden in één analyse, blijkt alleen het inwonersaantal nog bij te dragen tot deelname. Dat komt wellicht doordat het inwonersaantal alle subsidies van de SO direct of indirect aandrijft, terwijl de gevraagde inspanningen daarentegen maar in beperkte mate afhangen van inwonersaantallen. Wellicht zijn er dan ook eerder correcties nodig voor de beperkte schaalgrootte, het gebrek aan voorzieningen en de beperktere organisatorische mogelijkheden in de meest landelijke gebieden, dan hogere subsidies per inwonersaantal.

Vroegere studies opperden wel eens dat personeelsgebrek een reden was voor niet-deelname of dat rijkere gemeenten niet deelnamen omdat de voordelen voor hen niet opwogen tegen de administratieve lasten. Het zwakke positieve verband tussen de hoeveelheid personeel van de gemeentediensten en hun deelname, is echter geen oorzakelijk verband; ook het personeelsaantal inclusief de duurzaamheidsambtenaren is medebepaald door het aantal inwoners. Er bestaat evenmin een verband tussen indicatoren van de financiële draagkracht van de gemeente<sup>36</sup> en de kans op deelname aan de SO.

## 2.5 Conclusies

De financiële middelen voor de gemeenten stegen tussen 2002 en 2010 met 29% bovenop de inflatie. Met deze middelen traden 45 gemeenten meer toe tot de SO en ontvingen de gemeenten, na een correctie voor de inflatie, 7% tot 30% meer dan in 2002. De participatiegraad van de gemeenten verhoogde sprongsgewijs na elke SO-wijziging: van 74% in 2002 tot 88% in 2010. In 2011 namen nog drie gemeenten meer deel en bedroeg de deelname dus 89%, maar de begrote middelen per gemeente bedroegen – na de correctie voor de inflatie – niet meer dan in 2002.

De SO 2008-2013 stimuleert de gemeenten niet tot meer ambitieuze acties op milieugebied. Alle SO-subsidiemechanismen voor het basis- en onderscheidingsniveau, de projecten en de minawerkers steunen rechtstreeks of onrechtstreeks op de inwonersaantallen. Door de themagebonden subsidiëring af te schaffen, verschoof de SO haar stimulerende kracht van activiteiten naar forfaitaire middelen voor het basisniveau en naar loonsubsidies in het onderscheidingsniveau. De meer specifiek gerichte milieuacties verschoven naar de projecten. De ruimte voor vernieuwende lokale projecten – en daarmee de realisatie van de SO-meerwaarde voor milieudoelstellingen – is beperkt, doordat de projectenveloppe het inwonersaantal volgt en de projecten als budgettaire sluitpost aan besparingen onderhevig zijn.

De wijzigingen in de SO 2008-2013 vergrootten de keuzevrijheid en verminderden de administratieve lasten voor de gemeenten. Zij verminderden echter ook de mogelijkheden tot overheidssturing. De wijzigingen in de opeenvolgende SO's en de ondersteuning van gemeenten richtten zich niet specifiek op niet-deelnemende, vooral landelijke en dunbevolkte gemeenten, zodat de voordelen ervan in grote mate naar gemeenten gingen die voordien al aan de SO deelnamen.

---

<sup>36</sup> Het gemiddeld inkomen van de inwoners en de inkomsten per inwoner.



# Gerealiseerde activiteiten

Hoofdstuk

3

Deelname aan de SO moet gemeenten stimuleren tot meer lokale milieuactiviteiten. Op basisniveau moeten de gemeenten alle basisactiviteiten uitvoeren. Op onderscheidingsniveau kunnen ze kiezen uit tien thema's. Deze audit beperkt zich tot het thema energie.

### 3.1 Beschikbare informatie over de gerealiseerde activiteiten

De beoordeling van de uitvoering van de SO is geregeld in de SO en de evaluatie berust uitsluitend op de bepalingen van de SO. De deelnemende gemeenten rapporteren jaarlijks aan Caplo in het milieujaarprogramma (MJP). Het resultaat van de beoordeling wordt ten laatste op 15 november aan de gemeenten bezorgd. Zij kunnen tot een maand na ontvangst van de evaluatie bezwaar aantekenen, zowel op basis- als op onderscheidingsniveau. De administratie adviseert de minister over ingediende bezwaren. Voor beoordelingen van projecten is in geen bezwaarmogelijkheid voorzien. De beoordelingsprocedure kent de volgende fasen:

- Het VEA evalueert de activiteiten in het kader van het thema energie en geeft de resultaten door aan Caplo.
- Caplo centraliseert de beoordelingen van alle thema's en keurt in deze fase elke gemeente af die niet strikt aan alle criteria voldoet. Voor de afgekeurde gemeenten richt Caplo vervolgens een deliberatievoorstel aan de arbitragecommissie. Caplo stelt daarvoor ad hoc, maar systematische, transparante en gedocumenteerde arbitrageregels op, waardoor een initiële afkeuring kan wijzigen in een goedkeuring.
- De arbitragecommissie bestaat uit een vertegenwoordiger van de Vlaamse minister van Leefmilieu, vertegenwoordigers van de afdeling Milieu-integratie en -subsiëringen, themaverantwoordelijken van de administratie, vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en een voorzitter<sup>37</sup>. Zij evalueert uitsluitend op grond van anonieme informatie<sup>38</sup>, om partijdigheid te voorkomen. In de praktijk bekrachtigt deze commissie alle goedkeuringsvoorstellen van Caplo, waarna de secretaris-generaal van het departement de voorstellen van de arbitragecommissie bekrachtigt.
- De gemeenten die na deze procedure afgekeurd worden, kunnen bezwaar aantekenen.

Deze procedure laat Caplo toe de SO-activiteiten van de gemeenten op te volgen, maar kent enkele beperkingen vanuit het oogpunt van beleidsevaluatie:

- Caplo beschikt alleen over rapportering van gemeenten die deelnemen aan de SO. Het VEA heeft in principe informatie over de activiteiten van alle gemeenten, maar verwerkt die niet systematisch. Daardoor is een vergelijking tussen gemeenten die wel en niet deelnemen aan het SO-energiethema niet mogelijk.
- De beschikbare definitieve beoordelingen, 2008 en 2009<sup>39</sup>, zijn nog onvoldoende om evoluties in de tijd van de activiteiten van de gemeenten na te gaan.
- Dat voor het MJP geen standaardformat bestaat, bemoeilijkt een vergelijking van rapporteringen tussen gemeenten.
- De controles van het VEA en Caplo steunen op zelfrapportering door de gemeenten. Hoewel de SO voorziet in de mogelijkheden van controles ter plaatse en de schriftelijke opvraging van bijkomende informatie, doen zich in de praktijk geen controles ter plaatse voor naar het realiteitsgehalte van de rapporteringen.
- De arbitrageprocedure moet een aantal problemen oplossen die inherent zijn aan de huidige SO:

<sup>37</sup> Bron: Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013.

<sup>38</sup> D.w.z. dat de commissie beoordeelt zonder te weten om welke gemeente het precies gaat.

<sup>39</sup> Gerapporteerd in de MJP's van 2009 en 2010. De evaluatie van het MJP 2011 over 2010 was op het ogenblik van de uitvoering van de audit nog niet afgesloten.

- Het falen van een gemeente op één van de criteria leidt volgens de SO-vereisten tot een volledige afkeuring, met eventueel zware gevolgen<sup>40</sup>.
- Door de SO-rapporteringsvereisten heeft Caplo pas een jaar na uitvoering zicht op de activiteiten die lokaal plaatsvonden en kunnen de gemeenten pas na bijna twee jaar veranderingen aanbrengen op grond van de feedback van Caplo<sup>41</sup>.
- Sommige handleidingen en bijlagen waren pas in 2010 ter beschikking, onder meer doordat net voor de inwerkingtreding van de SO zonder voldoende voorbereiding artikelen aan de SO werden toegevoegd om nieuwe energiereggeving te versterken.

De arbitrageprocedure is in het leven geroepen omdat anders te weinig gemeenten zouden slagen, wat zou leiden tot een massale niet-deelname in de volgende jaren. Daardoor zou de SO haar slagkracht verliezen. De rapportering door de gemeenten is niet altijd volledig. Sommige gemeenten rapporteren alleen over de activiteiten waarvoor zij subsidies vragen, maar voeren mogelijks ook andere activiteiten uit die in het energiebeleid passen.

Door al deze beperkingen laten de beschikbare gegevens niet toe vergelijkingen te maken tussen gemeenten die wel of niet deelnemen, die deelnemen op basis- of onderscheidingsniveau, of die zich in mindere of meerdere mate engageren voor het thema energie. Zij laten alleen toe te schetsen in welke mate deelnemende gemeenten in 2008, 2009 en 2010 voldeden aan de vereisten uit de SO.

### 3.2 Activiteitsgraad van de gemeenten op basisniveau

Caplo bezorgde evaluatiegegevens over de werkjaren 2008 en 2009, en nog onvolledige gegevens over 2010<sup>42</sup>.

#### 3.2.1 Globale prestaties

Voor het basisniveau werden de gemeenten geëvalueerd op 28 criteria<sup>43</sup>, waarvan drie voor het thema energie. Tabel 4 illustreert het resultaat van de opeenvolgende procedurestappen in de beoordeling voor de jaren 2008, 2009 en 2010. Volgens de strikte beoordeling door Caplo voldeed in 2008 en 2009 minder dan een derde van de deelnemers aan alle criteria. Bij de eindbeslissing was de verhouding tussen goed- en afgekeurde deelnemers omgeslagen. Hoewel het aandeel van gemeenten dat onmiddellijk aan alle criteria voldeed, van 2008 tot 2010 gestaag toenam, bleven - zonder deliberatie - toch twee op drie gemeenten niet in orde met de basisvereisten.

<sup>40</sup> Volledige terugvordering van de basissubsidie voor afkeuring van het basisniveau of inhouding van de middelen voor duurzaamheidsambtenaren voor afkeuring van het onderscheidingsniveau.

<sup>41</sup> Gemeenten moeten pas in het jaar x+1 over de uitvoering van de SO in het jaar x rapporteren, waarna ze hun beoordeling van de Vlaamse overheid ten laatste op 15 november van het jaar x+1 ontvangen.

<sup>42</sup> De evaluatieprocedure was eind 2011 nog niet beëindigd; er kunnen nog gemeenten worden goedgekeurd na de bezwaarprocedure.

<sup>43</sup> De SO vermeldde 29 criteria. Het criterium *Instrumentarium-3bEPD* (Energieprestatiedatabank) is hetzelfde als het criterium *Energie-1* (Aansluiting elektronische opvolging voor bouw aanvragen) en werd dus maar één keer beoordeeld.

Tabel 4 - Beoordeling van de activiteiten van het basisniveau van de SO

	SO 2008	SO 2009	SO 2010 <sup>44</sup>
Aantal deelnemende gemeenten	268/308 (87%)	273/308 (89%)	272/308 (88%)
- Basisniveau	103 (38%)	88 (32%)	85 (31%)
- Onderscheidingsniveau	165 (62%)	185 (68%)	187 (69%)
Aantal evaluaties door Caplo	268	273	
- Aantal goedgekeurde gemeenten	47 (18%)	77 (28%)	272
- Aantal afgekeurde gemeenten	221 (83%)	196 (72%)	95 (35%)
- Gemiddeld aantal afgekeurde criteria	2,6	2,6	177 (65%)
- Mediaan aantal afgekeurde criteria	2,0	1,0	
Aantal evaluaties door arbitragecommissie per thema	221	196	177
- Aantal goedgekeurde gemeenten	93 (42%)	87 (44%)	
- Aantal afgekeurde gemeenten	128 (58%)	109 (56%)	113 (64%)
- Gemiddeld aantal afgekeurde criteria	1,5	1,8	64 (36%)
- Mediaan aantal afgekeurde criteria	0,0	0,0	
Aantal globale evaluaties door arbitragecommissie	128	109	64
- Aantal goedgekeurde gemeenten	70 (55%)	26 (24%)	33 (52%)
- Aantal afgekeurde gemeenten	58 (45%)	83 (76%)	31 (48%)
Aantal relevante bezwaren <sup>45</sup>	25/58 (43%)	62/83 (75%)	
- Aantal goedkeuringen na bezwaar	12 (48%)	57 (92%)	
- Aantal afkeuringen na bezwaar	13 (52%)	5 (8%)	
Aantal eindbeslissingen	268	273	
-Aantal goedgekeurde gemeenten	222 (83%)	247 (91%)	
-Aantal afgekeurde gemeenten	46 (17%)	26 (9%)	

Aangezien het basisniveau van de SO wordt beschouwd als instapniveau, zou elke gemeente er in principe aan moeten kunnen voldoen. Er werden echter meer gemeenten op basisniveau afgekeurd dan gemeenten op onderscheidingsniveau, en dat voor gemiddeld meer criteria. Toch bleken in 2008 en 2009 ook zeven op tien gemeenten op onderscheidingsniveau niet te voldoen aan de criteria van het basisniveau. Elk jaar keurde de administratie minder gemeenten af. Ondanks deze verbetering, voldeden in 2010 nog één op drie gemeenten van het basisniveau en één op vijf gemeenten van het onderscheidingsniveau niet aan alle vereisten van het basisniveau.

### 3.2.2 Prestaties voor het thema energie

Het basisniveau van de SO voor het thema energie omvat drie verplichtingen:

- Artikel 1 van het basisniveau vraagt de gemeenten mee te werken aan de implementatie van de energieprestatieregelgeving door aan te sluiten op het elektronische opvolgingssysteem voor bouwaanvragen. Dit artikel voegt niets nieuws toe aan wat al aan de gemeenten is opgedragen<sup>46</sup> en kadert ook in twee andere maatregelen van het Vlaams klimaatbeleidsplan, met name de *Maatregelen 2.1.1 en 2.1.2 - Opleggen van energieprestatie- en binnenklimaat-eisen aan woningen en appartementen en aan tertiaire gebouwen*<sup>47</sup>. Alle gemeenten moeten maandelijks de bouwaanvragen in de energieprestatiedatabank invoeren. Zij moeten daarbij in de databank twee vragen beantwoorden middels aanvinken: is het dossier EPB-plichtig en is wettelijk een haalbaarheidsstudie vereist? De gemeenten moeten dus geen directe gegevens over energieprestaties invoeren. Het VEA gebruikt deze informatie om zijn handhavingscontroles op bouwerven te plannen. In het kader van de SO evalueert

<sup>44</sup> Voor 2010 was de evaluatieprocedure nog niet beëindigd. De gegevens in deze kolom zijn ter beschikking sinds 9 december 2011.

<sup>45</sup> Voor de SO 2008 werden 70 bezwaren ingediend. <sup>45</sup> ervan werden al goedgekeurd bij de beoordeling van de arbitragecommissie per thema. De 62 ingediende bezwaren van de SO 2009 waren alle van afgekeurde gemeenten.

<sup>46</sup> Energiedecreet van 8 mei 2009; Europese Richtlijn 2010/31/EU van 19 mei 2010; ministerieel besluit betreffende het vaststellen van minimale voorwaarden bij de opname van gegevens in de energieprestatiedatabank van 26 oktober 2006.

<sup>47</sup> De bijlage bij de SO meldt bij de rapporteringsvereisten dat hierover geen extra rapportering nodig is aangezien de gegevens beschikbaar zijn in het VEA.

het VEA of de gemeente maandelijks de vereiste input in het systeem heeft geleverd. Tot en met 2011 keurde het VEA een gemeente al goed van zodra zij zes maal per jaar gegevens invoerde<sup>48</sup>. Het VEA en Caplo stellen dat het aantal gemeenten dat voldoet aan de vereiste, is toegenomen sinds dit artikel in de SO staat, en dat de SO daarom een toegevoegde waarde levert in de handhaving van de EPB-regelgeving. Zij konden dat echter niet met gegevens staven.

- Artikel 2 verplicht de gemeente een energieboekhouding te voeren voor de publieke gebouwen die een energieprestatiecertificaat vergen. Naar de letter betreft dit geen wettelijke verplichting: de regelgeving voorziet erin dat de energieprestaties van het gebouw gedurende één jaar moeten worden gemeten. Eenmaal het energieprestatiecertificaat (EPC) is toegekend, blijft het tien jaar geldig zonder dat de energieprestaties blijvend opgevolgd moeten worden. In de SO engageert de gemeente zich ertoe de energieboekhouding van de eigen gebouwen jaarlijks bij te houden. Daarnaast legt de SO de gemeente een energieboekhouding op voor minimaal één gebouw per begonnen schijf van 6.000 inwoners<sup>49</sup>. In het MJP rapporteert de gemeente alleen voor welke gebouwen ze een energieboekhouding bijhoudt. Ze moet die boekhouding ter beschikking stellen voor controle. In de praktijk voeren het VEA en Caplo deze controles niet uit. Het VEA stelt dat het jaarlijks dezelfde vragen stelt en aldus minstens de aanwezigheid van een energieboekhouding opvolgt, maar het doet dat niet systematisch en doelgericht en het gebruikt de resultaten niet voor de beoordeling van de SO. Caplo hanteert de energieboekhouding maar als controle-instrument als er een operationele energieboekhouding is, dus vanaf het tweede jaar aangezien het eerste jaar als nulmeting geldt. De SO 2008-2013 heeft echter niet in deze interpretatie van de vereiste van artikel 2 voorzien. Pas eind januari 2011 zijn daarvoor concrete richtlijnen aan de gemeenten bezorgd.
- Artikel 3 van het basisniveau vereist dat gemeenten die deelnemen aan de SO, hun burgers passief moeten sensibiliseren over duurzame energie. De gemeente moet in het MJP een overzicht opnemen van de inhoud van de sensibilisatie en dient het materiaal ter beschikking te houden of te verwijzen naar een website. De evaluatie houdt met dit criterium geen rekening en veronderstelt dat elke gemeente voldoet aan de vereiste van passieve sensibilisatie.

De onderstaande tabel 5 overziet het aantal gemeenten dat niet in orde was met deze verplichtingen.

Tabel 5 - Aantal afkeuringen op artikelen van het thema energie

	2008		2009		2010	
	Basis* (n=103)	ON* (n=165)	Basis* (n=88)	ON* (n=185)	Basis* (n=85)	ON* (n=187)
<i>Artikel 1 (elektronisch opvolgsysteem bouwaanvragen)</i>						
- administratie	5 (5%)	6 (4%)	27 (31%)	34 (27%)	8 (9%)	5 (3%)
- arbitrage	5 (5%)	2 (1%)	18 (21%)	17 (9%)	8 (9%)	2 (1%)
<i>Artikel 2 (energieboekhouding)</i>						
- administratie	17 (17%)	7 (4%)	20 (23%)	18 (10%)	8 (9%)	9 (5%)
- arbitrage	13 (13%)	5 (3%)	19 (22%)	14 (8%)	8 (9%)	4 (2%)
<i>Artikel 3 (passieve sensibilisatie)</i>						
- administratie	4 (4%)	1 (1%)	8 (9%)	2 (1%)	5 (6%)	0 (0%)
- arbitrage	4 (4%)	1 (1%)	8 (9%)	2 (1%)	5 (6%)	0 (0%)

\* Basis = basisniveau ; ON = onderscheidingsniveau

<sup>48</sup> Volgens Caplo wordt dit jaarlijks strenger. Voor het MJP 2011 en 2012 over de werkingsjaren 2010 en 2011 moet de gemeente de gegevens minstens zes keer, respectievelijk tien keer hebben doorgestuurd en alle vergunningsgegevens hebben bezorgd, maar ook aantoonbare inspanningen om zich in regel te stellen kunnen mee in overweging genomen worden door de arbitragecommissie.

<sup>49</sup> Er bestaat geen overzicht dat toelaat te vergelijken in welke mate de gemeente door deze SO-bepaling voor meer gebouwen minstens één jaar een energieboekhouding moet voeren dan wat al voorzien is in de EPC-regelgeving.

De tabel toont bijvoorbeeld dat 11 van de 268 deelnemende gemeenten (4,1%) volgens de administratie voor artikel 1 in 2008 niet voldeden. Daarvan kregen er vier toch een goedkeuring van de arbitragecommissie. In 2009 haalden nog meer gemeenten niet deze basisvereiste: volgens de administratie waren 61 van de 273 deelnemende gemeenten (22%) voor dit artikel niet in orde. Daarvan keurde de arbitragecommissie 26 gemeenten goed. Aangezien zes inputs in de energieprestatiedatabank per jaar voor dit artikel al tot goedkeuring leidden, voldeden in werkelijkheid nog minder gemeenten aan de verplichting. Ook de resultaten voor artikel 2 over de energieboekhouding waren in 2009 niet beter dan in 2008. De gemeenten werden voor de verplichting tot passieve sensibilisatie in 2008 en 2009 systematisch gedelibereerd. Het ging om vijf gemeenten in 2008, tien in 2009 en vijf gemeenten die in 2010 geen MJP in-dienden en daardoor voor elk criterium onvoldoende kregen.

Net als voor de globale beoordeling van de SO op basisniveau, geldt voor het thema energie dat gemeenten die inschreven op het basisniveau, meer werden afgekeurd dan gemeenten op het onderscheidingsniveau. In 2008 was dat vooral het geval voor het artikel over de energieboekhouding; in 2009 en 2010 voor alle energithema's.

Tegen de verwachtingen in, bleken de gemeenten in het tweede jaar niet beter vertrouwd te zijn met de SO. Volgens de administratie zal dat om de volgende redenen pas in het derde SO-jaar – dus vanaf 2010, met rapportering in het MJP van 2011 – het geval zijn:

- In het eerste jaar van de SO evalueerde de administratie soepeler wegens de overgang van de SO 2005-2007 naar de SO 2008-2013 en omdat (voor artikel 2) het EPC pas wettelijk verplicht was vanaf 1 januari 2009.
- De gemeenten ontvingen pas laat feedback.

De voorlopige resultaten voor de SO 2010 wijzen inderdaad op een positieve evolutie in de naleving van de artikels van het energithema, maar nog altijd werden gemeenten goedgekeurd die niet aan de criteria voldeden.

### 3.3 Activiteitsgraad van de gemeenten op onderscheidingsniveau

Bij intekening op het onderscheidingsniveau konden de gemeenten hun activiteiten binnen tien thema's kiezen, onder meer het thema energie. De SO somt voor dit thema negen mogelijke activiteiten op, waarvoor de gemeenten punten kunnen verdienen. Deze activiteiten zijn niet decretaal opgelegd, maar passen in het Vlaams energiemilieubeleid. Zo breidt artikel 2 het energieprestatiecertificaat voor publieke gebouwen uit tot gebouwen waarvoor dat nog niet verplicht is, maar wel zal worden. Het artikel over actieve sensibilisatie spoort met de beleidsbrief 2009-2014 van de minister. Andere maatregelen (duurzame energiescans (bij huishoudens), stimulerende energiebesparende maatregelen,...) zijn actieverplichtingen die ook zijn opgelegd aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders<sup>50</sup>. De medewerkers van Caplo en het VEA stellen dat ze deze acties van gemeenten alleen goedkeuren als ze een meerwaarde bieden bovenop de verplichtingen van de netbeheerders (bv. uitvoeren van extra scans op eigen kosten). Voor het thema energie konden de gemeenten volgens de specificaties in de SO in totaal 18 punten verzamelen, plus 1 punt per gevolgde energieopleiding (artikel 5). De onderstaande tabel geeft de populariteitsrangorde weer van de energieactiviteiten en het aantal gemeenten dat de activiteiten van het onderscheidingsniveau uitvoerde in 2008 en 2009<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Energiebesluit van 19 november 2010, Titel VI, Hoofdstuk IV, Art. 6.4.2.; besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 inzake de openbardienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2009.

<sup>51</sup> Eind 2011 waren de gegevens over de beoordeling van het onderscheidingsniveau voor 2010 nog niet beschikbaar.



Tabel 6 - Deelname aan het energithema in het onderscheidingsniveau<sup>52</sup>

Artikel (maximaal aantal acties en/of punten)	Populariteit (rangorde)	Aantal gemeenten 2008	Aantal gemeenten 2009
Art. 1 Uitbreiden van de energieboekhouding naar andere entiteiten (2 punten)	3	108 (35%)	133 (43%)
Art. 2 Opmaken energieprestatiecertificaten voor gebouwen die niet onder de energieprestatieregelgeving vallen (1 punt)	8	40 (13%)	46 (15%)
Art. 3a Actieve sensibilisatie rond in contracttekst opgesomde REG-thema's (max. 2 acties voor max.4 punten voor art. 3a en 3b samen)	1	141 (46%)	160 (52%)
Art. 3b Actieve sensibilisatie rond hernieuwbare energie	4	103 (33%)	123 (40%)
Art. 4a Minimaal 20% van het totale gemeentelijke elektriciteitsverbruik bestaat uit groene elektriciteit (1 punt)	14	22 (7%)	15 (5%)
Art. 4b Minimaal 30% van het totale gemeentelijke elektriciteitsverbruik bestaat uit groene elektriciteit (2 punten)	10	28 (9%)	32 (10%)
Art. 4c Minimaal 40% van het totale gemeentelijke elektriciteitsverbruik bestaat uit groene elektriciteit (3 punten)	6	40 (21%)	107 (35%)
Art. 5 Opleiding energie of energiezuinig bouwen - energiecoördinator of andere ambtenaar (1 punt per opleiding)	5	85 (28%)	88 (29%)
Art. 6.1 De gemeente voert een duurzame energiescan uit (1 punt)	15	14 (5%)	13 (4%)
Art. 6.2 A.d.h.v. DE-scan: opmaak gemeentelijk plan van aanpak voor duurzame energie (2 punten)	17	7 (2%)	10 (3%)
Art. 7a Energie-efficiëntie bij overheidsopdrachten - Voorschriften voor het gebruik van financiële instrumenten voor energiebesparing (0,5 per actie met max. 2 punten voor art. 7a tot en met -7f)	19	7 (2%)	8 (3%)
Art. 7b Energie-efficiëntie bij overheidsopdrachten - voorschriften voor de aankoop van apparatuur op basis van productspecificaties per categorie	11	24 (8%)	26 (8%)
Art. 7c Energie-efficiëntie bij overheidsopdrachten - voorschriften voor de aankoop van apparatuur die in alle modi een efficiënt energieverbruik heeft	13	20 (7%)	19 (6%)
Art. 7d Energie-efficiëntie als criterium bij overheidsopdrachten - voorschriften om apparatuur te vervangen door de onder 7.2 en 7.3 opgesomde apparatuur	16	11 (4%)	13 (4%)
Art. 7e Energie-efficiëntie bij overheidsopdrachten - voorschriften voor het gebruik van energieaudits en de uitvoering van de resulterende aanbevelingen voor kosteneffectiviteit	18	10 (3%)	8 (3%)
Art. 7f Energie-efficiëntie (EE) bij overheidsopdrachten - voorschriften om EE (delen van) gebouwen aan te kopen of te huren of voorschriften om aangekochte of gehuurde (delen van) gebouwen te vervangen of aan te passen, om ze EE te maken.	12	12 (4%)	33 (11%)
Art. 8a Lager energieverbruik van minimum 1% per jaar in één gebouw met energieboekhouding (1 punt per gebouw met max. 2 punten voor art. 8a en -8b samen)	9	34 (11%)	29 (9%)
Art. 8b Lager energieverbruik van minimum 1% per jaar in twee gebouwen met energieboekhouding	7	56 (18%)	81 (26%)
Art. 9 Stimuleren en/of realiseren van kleine energiebesparende maatregelen (1 punt)	2	127 (41%)	125 (41%)

Het VEA beoordeelde de uitvoering van deze activiteiten alleen voor gemeenten die deelnamen op onderscheidingsniveau. De gegevens laten dus geen uitspraken toe over de activiteiten van niet-deelnemers of deelnemers op basisniveau, noch over de deelnemers op onder-

<sup>52</sup> Deze cijfers komen uit de beoordelingen van de afzonderlijke artikels van het thema energie. Sommige gemeenten werden evenwel in een later stadium niet beoordeeld op het onderscheidingsniveau, maar van de eindbeoordelingen zijn geen detailgegevens per artikel beschikbaar. De percentages zijn berekend op alle 308 Vlaamse gemeenten.

scheidingsniveau die niet alle activiteiten in hun rapportering opnamen. In 2008 en 2009 tekenden respectievelijk 165 en 185 gemeenten in voor het onderscheidingsniveau, waarvan er respectievelijk 155 en 175 ook op dat niveau beoordeeld werden. Zij namen alle deel aan het energiethema. Het aantal deelnemers aan het energiethema verhoogde tussen 2008 en 2009 van 50 tot 57% van alle Vlaamse gemeenten. De onderstaande alinea's gaan meer in detail in op de meest populaire activiteiten:

- Art. 3a en 3b: *actieve sensibilisatie over rationeel energiegebruik en hernieuwbare energie*

De SO 2008-2013 verschoof deze *activiteit* van het basis- naar het onderscheidingsniveau, wat de populariteit verklaart. Bijna de helft van alle gemeenten koos voor actieve sensibilisatie: in 2008 waren dat er 148, waarvan 141 over rationeel energiegebruik en 103 over hernieuwbare energie. In 2009 sensibiliseerden 172 gemeenten, waarvan 160 over rationeel energiegebruik en 123 over hernieuwbare energie.

- Art. 9: *kleine energiebesparende maatregelen stimuleren*

In 2008 en 2009 kozen respectievelijk 127 en 125 gemeenten voor deze activiteit. Het gaat bv. om de plaatsing van radiatorfolie, tochtstrips, spaarlampen, spaardouchekoppen, stekkerdozen met schakelaar, thermostatische kranen op radiatoren, enz. De gemeente moet in haar MJP of in bijlagen aantonen dat deze ingrepen effectief zijn uitgevoerd. Bovendien gaat het VEA na of de actie een meerwaarde inhoudt ten opzichte van de bestaande verplichtingen. Al bij al kan een gemeente met dit soort acties slechts één punt per jaar verdienen.

- Art. 1: *uitbreiding van de energieboekhouding naar andere entiteiten dan de wettelijk verplichte*

Een toenemend aantal gemeenten nam aan deze activiteit deel: van 108 in 2008 tot 133 in 2009. Zoals op het basisniveau, moet de gemeente aangeven voor welke gebouwen zij een energieboekhouding bijhoudt en moet zij deze energieboekhouding ter beschikking houden, maar wordt dit nooit ter plaatse gecontroleerd. Zolang de energieboekhouding actief is, ontvangt de gemeente daarvoor twee punten.

- Art. 5: *de energiecoördinator of een andere ambtenaar<sup>53</sup> volgt een erkende technische opleiding over energie of energiezuinig bouwen<sup>54</sup>*

85 gemeenten maakten van deze activiteit gebruik in 2008; 88 in 2009. Voor elke gevolgde opleiding kan de gemeente één punt krijgen, ongeacht het aantal ambtenaren dat de opleiding volgt. De meeste deelnemers beperkten zich tot één opleiding (65 gemeenten in 2008 en 72 in 2009) of twee opleidingen per jaar (14 in 2008 en 12 in 2009).

- Art. 4: *minimumpercentage groene elektriciteit voor het gemeentelijk elektriciteitsverbruik*

Deze activiteit is direct verbonden met de Vlaamse beleidsdoelstelling minder energie te gebruiken en het aandeel duurzame energie te doen toenemen. Van 2008 tot 2009 is het aantal gemeenten dat minimaal 20% groene stroom gebruikt sterk toegenomen van 90 tot 154 (waarvan er respectievelijk 40 en 107 zelfs minimum 40 % groene stroom gebruiken).

- Art. 8: *in gebouwen met een energieboekhouding het energieverbruik met minstens 1% per jaar verminderen en daarover rapporteren*

Voor deze activiteit krijgen de gemeenten één punt per gebouw, met een maximum van twee punten. De administratie controleert de uitvoering in de uittreksels uit de energieboekhouding. De SO heeft dit artikel opgesplitst in een a en b, naarmate de gemeente de activiteit realiseert voor één of twee gebouwen. In 2008 verbruikten 90 deelnemende gemeenten 1% minder energie voor minstens één gebouw; in 2009 110 gemeenten. Dat resultaat is onvoldoende om het totaaldoel van 1% minder energieverbruik per jaar te halen.

<sup>53</sup> De aanstelling van een energiecoördinator was verplicht in de vorige SO, maar er waren geen specifieke voorwaarden aan verbonden. In de nieuwe SO is deze verplichting weggevallen doordat gemeenten verondersteld worden matuur genoeg te zijn om de taken van deze coördinator uit te voeren. De punten voor opleiding energie dienen om deze taak te versterken.

<sup>54</sup> Deze opleidingen zijn vermeld in de bijlage van de SO over het thema energie. Eventuele andere opleidingen kunnen in aanmerking komen na goedkeuring door het VEA.

Andere activiteiten kenden minder succes en bereikten telkens minder dan één op vijf gemeenten:

- Zo maakten in 2008 en 2009 respectievelijk 40 en 46 gemeenten *energieprestatiecertificaten op voor gebouwen die niet onder de energieprestatieregeling vallen* (Art. 2).
- Ook *energie-efficiëntie opnemen als criterium bij overheidsopdrachten* (Art. 7) sloeg maar aan bij maximaal één op tien gemeenten. Nochtans vraagt Europa dat al geruime tijd<sup>55</sup>.
- Ten slotte waren de uitvoering van een *duurzame energiescan en een gemeentelijk plan van aanpak voor duurzame energie* (Art. 6.) het minst succesvol, met minder dan vijf procent gemeenten. De Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen (ODE-Vlaanderen) ontwikkelde daarvoor in opdracht van de Vlaamse overheid een instrument<sup>56</sup>. Zij leverde dit instrument eind 2008 op, maar het werd nooit gebruikt. Nochtans was in augustus 2008 al een handleiding voor de gemeenten beschikbaar<sup>57</sup>. De leverancier stond niet in voor een begeleide testfase. Bovendien gaven de testgemeenten aan dat de rekentool te veel data vereist waarover de gemeente niet meteen beschikt. De administratie en de provincies startten in 2011 samen een aangepast testproject op in de provincie Limburg<sup>58</sup>.

### 3.4 Activiteitsgraad van de gemeenten in projecten

De SO wil de gemeenten onder meer stimuleren tot meer innovatieve projecten. De SO 2008-2013 maakt het ook gemeenten die intekenen op basis-, maar niet op onderscheidingsniveau, mogelijk projecten in te dienen. Toch bleven projecten een budgettaire sluitpost, zodat bij het begin van de SO niet bekend was hoeveel middelen voor projecten beschikbaar zouden zijn.

De beschikbare gegevens laten niet toe te onderzoeken of gemeenten met een SO meer of minder duurzame projecten uitvoerden dan niet-deelnemende gemeenten, aangezien over niet-deelnemers geen gegevens voorhanden zijn en ook van de deelnemende gemeenten niet alle projecten gekend zijn.

Uit budgettair oogpunt is energie het meest populaire projectthema. Bij de aanvang van de SO 2008-2013 raamde de administratie dat 6.667.677 euro per jaar beschikbaar zou zijn voor projecten. Zij verwachtte dat daarvan 9,5% naar het thema energie zou gaan. In 2008 vroegen de gemeenten 3.346.880 euro energieprojecten aan, 33,5% van de aangevraagde middelen.

De projectaanvragen steunen op de algemene en specifieke, themagebonden criteria die de SO vermeldt. De administratie maakt een subsidieprogramma op van de inhoudelijk goedgekeurde projecten, dat ze voorlegt aan de Vlaamse minister van Leefmilieu. Zij brengt de gemeenten jaarlijks tegen 1 juli op de hoogte van de projecten die de minister goedkeurde. De administratie evalueert de projectuitvoeringen op grond van de rapportering door de gemeente. Zij deelt de gemeenten binnen de zes maanden na indiening van hun rapport de evaluatiebeslissingen mee. De gemeenten kunnen tegen de projectevaluaties geen bezwaar indienen.

Caplo heeft voor de periode 2008-2010 383 energieprojectaanvragen ontvangen (116 in 2008, 127 in 2009 en 140 in 2010). Nagenoeg alle projecten zijn door individuele gemeenten aan-

<sup>55</sup> Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad; Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking); Resolutie van het Europees Parlement van 18 mei 2010 over nieuwe ontwikkelingen bij overheidsopdrachten (2009/2175 (INI)); Mededeling van de Commissie van 10 november 2010 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Energie 2020. Een strategie voor een concurrerende, duurzame en continu geleverde energie.

<sup>56</sup> ODE Vlaanderen is de sectororganisatie voor duurzame energie in het Vlaams Gewest. ODE organiseert het overleg tussen hernieuwbare energiebedrijven onderling en met de overheid, langs overlegplatformen per hernieuwbare energiebron.

<sup>57</sup> ODE-Vlaanderen vzw (2008). Handboek Hernieuwbare Energie en Gemeenten.

<sup>58</sup> Bron: Caplo.

gevraagd, maar ook een intercommunale organiseerde twaalf intergemeentelijke projecten over klimaatscholen<sup>59</sup>. 284 projecten (74%) werden goedgekeurd, 43 projecten gedeeltelijk goedgekeurd (11%) en 56 projecten afgekeurd (15%). Het aantal afgekeurde projectvoorstellen nam toe na het eerste jaar van de SO: 9% in 2008, 16% in 2009 en 17% in 2010. Voor het jaar 2008 kon nog geen rekening worden gehouden met de voorwaarde om een EPC in te dienen bij renovatieprojecten van gebouwen omdat de EPC's nog niet waren afgeleverd op de datum van indiening van het project. Bovendien waakt de administratie erover dat zij geen projecten subsidieert voor activiteiten die niet aan de voorwaarden van de netbeheerder voldoen. Wijzigingen in de eisen van de netbeheerder trekt zij dus door naar de vereisten van de SO. De beperkte budgettaire enveloppe biedt op zich geen verklaring: het VEA beoordeelt de projecten los van de beschikbare middelen.

Gemeenten op onderscheidingsniveau zijn driemaal meer actief in projecten dan gemeenten op basisniveau<sup>60</sup>. Zij dienen meer projecten in (gemiddeld 1,8 per gemeente, tegenover 0,6 in het basisniveau), hebben meer volledig en gedeeltelijk goedgekeurde projecten (samen gemiddeld 1,5 tegenover 0,5) en zijn meer betrokken bij intergemeentelijke projecten.

De projecten zijn ingedeeld in vijf types<sup>61</sup>. Van de ingediende projectvoorstellen betroffen er 141 rationeel energiegebruik in bestaande gebouwen (33%), 100 hernieuwbare energie (24%), 100 energiezuinige verlichting (24%), 14 nieuwbouw (3%) en 66 andere projecten (16%). De projectbeschrijvingen geven een indicatie van de besteding van deze projectmiddelen:

- De projecten voor *REG in bestaande gebouwen* betreffen de vervanging van stookinstallaties, de aankoop van condensatieketels, de vervanging van oude systemen van centrale verwarming, de vernieuwing van buitenschrijnwerk, de plaatsing van superisolerende beglazing en de plaatsing van ventilatiesystemen.
- *Nieuwbouwprojecten* zijn in het kader van de SO nog weinig aangevraagd.
- *Hernieuwbare energie* gaat over de installatie van zonnepanelen, warmtepompen, zonneboilers en kleinschalige windturbines.
- De meeste projecten *energiezuinige verlichting* worden gedefinieerd als *relighting* van gebouwen of openbare domeinen. Het gaat dan over de vervanging van gloei- en halogeenlampen door spaarlampen en led-verlichting in gemeentegebouwen, cultuurcentra, musea, sporthallen, zwembaden, en openbare- en kerstverlichting. Ook de plaatsing van aanwezigheids- of bewegingsmelders in openbare gebouwen komt in aanmerking. In dit kader komen ook proefprojecten om de openbare verlichting 's nachts te verminderen, voor subsidiëring in aanmerking.
- De categorie *andere projecten* omvat projecten waarbij sensibilisatie samen met een andere actie werd uitgevoerd, zoals de renovatie van een woning tot energiezuinige demonstratiewoning of de opmaak van thermografische kaarten die de isolatiegraad van woningen in beeld brengen om daarmee de bevolking te sensibiliseren. Ook de deelname aan klimaatwijken of klimaatscholen valt onder de rubriek *andere*. Daarbuiten is er sprake van *sociale REG*-projecten. Het gaat over gemeenschappelijke aankopen van bv. energiezuinige toestellen, fotovoltatische installaties of zonneboilers, en de organisatie van bezoeken of beurzen. Sommige gemeenten vroegen projectsubsidies voor de opmaak van energieprestatiecertificaten, maar dat werd terecht afgewezen.

<sup>59</sup> De Intercommunale van de Ontwikkeling van de Kempen (IOK) organiseert mede door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling gesubsidieerde projecten over rationeel energieverbruik bij scholen.

<sup>60</sup> Het heeft geen zin na te gaan of gemeenten met of zonder deelname aan het energithema ook meer of meer innovatieve projecten uitvoeren, aangezien alle gemeenten op onderscheidingsniveau ook het thema energie uitvoerden; bij gemeenten op basisniveau zijn geen gegevens bekend over activiteiten op onderscheidingsniveau.

<sup>61</sup> Gemeenten vullen zelf het type project in.

### 3.5 Conclusies

De beoordelingsprocedure van de gemeenterapporteringen over de activiteiten op basis- en onderscheidingsniveau stelt de administratie niet in staat vast te stellen of de deelname aan de SO de gemeenten stimuleerde tot meer lokale milieuactiviteiten. Er zijn immers geen vergelijkbare gegevens over de activiteiten in gemeenten die niet aan de SO deelnemen en de rapportering van de deelnemende gemeenten is niet altijd volledig. Bovendien is de beoordeling van de activiteiten onvoldoende in overeenstemming met de vereisten van de SO. Ad hoc opgestelde arbitrageregels zwakken de SO-milieureisten af om zoveel mogelijk gemeenten tot deelname te motiveren en om tekorten op te vangen die inherent zijn aan de SO. De soepele interpretatie van de criteria spoort de gemeenten echter onvoldoende aan tot ernstige inspanningen.

Het aantal gemeenten dat voldoet aan de basisniveauvereisten, nam gestaag toe. Toch waren zonder deliberatie in 2010 nog twee op drie gemeenten niet in orde met de basisvereisten. Gemeenten die intekenden op onderscheidingsniveau, voldeden beter aan de basisvereisten en waren actiever in projecten dan gemeenten op basisniveau.

Alle acties en projecten in het kader van het SO-energiethema passen in het Vlaams milieubeleid over energie, al omvatten sommige basisniveauartikelen in de SO niet meer dan de toepassing van al bestaande regelgeving, waarbij de SO als handhavingshulp dienstdoet. Op onderscheidingsniveau is het energithema bij de gemeenten populair. Ook bij de projecten is energie budgettair een belangrijk thema. Een aantal activiteiten van het thema zijn bij de gemeenten duidelijk populairder dan andere, zoals de actieve sensibilisatie voor rationeel energiegebruik en hernieuwbare energie; kleine energiebesparende maatregelen; meer gemeentelijk elektriciteitsgebruik uit groene elektriciteit en de uitbreiding van de energieboekhouding.



# Energieverbruik en productie van duurzame energie

Hoofdstuk

4

Het finale doel van het Vlaamse energiebeleid bestaat erin dat minder energie wordt gebruikt en dat het aandeel duurzame energie toeneemt. Dit hoofdstuk handelt over de mate waarin de SO daartoe bijdraagt.

#### 4.1 Inzicht van de overheid in de resultaten van de gemeenten

De Vlaamse overheid kan haar milieubeleid over energie maar op gefundeerde wijze bijsturen als ze beschikt over evaluatiegegevens van de administratie. Voor de evaluatie van de resultaten van de SO op energiegebied zijn dat Caplo en het VEA. De broninformatie over het *energieverbruik* bevindt zich bij de distributeurs Eandis en Infrax. Zij zijn verplicht het VEA informatie over energiegebruik te verstrekken<sup>62</sup>. Het VEA moet de dienstverplichtingen van de netbeheerders opvolgen en analyseren om de beleidsuitvoering over het duurzame energiebeleid te ondersteunen en het departement beleidsgerichte input te leveren<sup>63</sup>. Het agentschap moet jaarlijks aan de VREG rapporteren over zijn controles op de resultaats- en actieverplichtingen van de netbeheerders.

De beheerders leveren het VEA de gegevens waartoe hun beheersovereenkomsten ze verplicht: verbruiksgegevens over aardgas per sector, het aantal elektriciteitsafnamepunten en de totale hoeveelheid gebruikte elektriciteit. Deze informatie is geaggregeerd<sup>64</sup>, zodat ze voor het VEA of andere overheidsinstanties niet rechtstreeks bruikbaar is voor andere doeleinden, zoals het in kaart brengen van het energieverbruik per gemeente.

Voor publieke gebouwen bezorgen de gemeenten Eandis en Infrax verbruiksgegevens per gebouw. Het VEA controleert via de evaluatie van het MJP of de gemeenten een energieboekhouding hebben opgestart en of zij het vooropgestelde aantal EPC's haalden<sup>65</sup>. De netbeheerders delen het VEA niet de feitelijke energieprestaties en de resultaten van de energieboekhouding mee, aangezien dat niet tot hun dienstverplichtingen behoort. Noch de netbeheerders, noch het VEA verzamelen de gegevens over de energieprestaties van publieke gebouwen en aangevraagde premies (en daarmee uitgevoerde acties) in een databeheersysteem. Dat maakt het onmogelijk de evolutie van de energieprestaties van openbare gebouwen systematisch op te volgen<sup>66</sup>.

De brongegevens over de productie van *duurzame energie* bevinden zich bij de VREG. De VREG behandelt de aanvragen voor nieuwe installaties, registreert de installaties en hun vermogen, en beoordeelt de aanvragen voor groenestroom- en warmtekrachtcertificaten. Het databeheer en de VREG-informatie zijn georganiseerd in functie van nominatief opgelegde verplichtingen. Zo moet de VREG maandelijks het aantal groenestroomcertificaten (GSC) per hernieuwbare energiebron en het aantal warmtekrachtcertificaten publiceren. Voor deze audit vroeg het Rekenhof bij de VREG de gegevens over de productie van zonne-energie per gemeente op<sup>67</sup>.

Ook de Vlaamse MilieuMaatschappij (VMM) publiceert gedetailleerde gegevens over energieverbruik voor de verwarming van huishoudens<sup>68</sup> op grond van de energiebalans van het

<sup>62</sup> Energiedecreet van 8 mei 2009 en energiebesluit van 19 november 2010.

<sup>63</sup> Beheersovereenkomst VEA (2011-2015), goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 12 november 2010 (VR 2010 1211 DOC.1006/2).

<sup>64</sup> Reële verbruikgegevens per afnamepunt zijn niet ter beschikking van de overheid.

<sup>65</sup> Het VEA controleert los van de SO of voor publieke gebouwen een EPC werd opgesteld en uitgedragen. Als uit de evaluatie van het MJP blijkt dat een publiek gebouw niet over een EPC beschikt, wordt het basisniveau van het thema energie afgekeurd.

<sup>66</sup> Ook het advies van de SERV over het ontwerp van actieplan over energie-efficiëntie 2008-2016 van 18 mei 2011 waardeert de inspanningen van het VEA om met beperkte middelen gegevens te produceren, maar stelt vragen bij de gegrondheid van de verstrekte gegevens.

<sup>67</sup> GSC van windenergie of warmtekrachtcentrales zijn altijd afkomstig van industriële producenten, niet van huishoudens. Voor zonne-energie waren er afzonderlijke data voor kleine (<10kWh) en grote (>10kWh) installaties.

<sup>68</sup> Deze gegevens omvatten diverse energiebronnen, zoals aardgas, stookolie, vaste brandstoffen, propaan en butaan, terwijl de Eandis- en Infraxgegevens die deze audit gebruikte, alleen gas en elektriciteit betroffen.



Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO). Deze gegevens steunen echter op globale cijfers van het VEA, waarop de VMM al tien jaar dezelfde verrekening toepast, volgens een verdeelsleutel op grond van een enquête van het Nationaal Instituut voor de Statistiek uit 2001 over de verwarming van huishoudens. Deze gegevens zijn dus maar een ruwe schatting. Ze zijn ongeschikt om evoluties mee in kaart te brengen.

#### 4.2 Evolutie van het energieverbruik en de productie van duurzame energie door de gemeenten

Als de SO effectief is, moeten gemeenten die inschreven op het thema energie, betere resultaten op het vlak van energieverbruik en het aandeel duurzame energie kunnen voorleggen. Caplo beschikt alleen over SO-beheersinformatie en het VEA heeft alleen geaggregeerde informatie. De administratie kan dat bijgevolg niet evalueren.

Voor deze audit ging het Rekenhof aan de slag met de verbruikgegevens 2007-2009 van Eandis en Infrac en de GSC-gegevens per postcode van de VREG<sup>69</sup>. In de loop van juni 2011 publiceerde het VEA gegevens over de energieprestaties van nieuwbouwwoningen en appartementen van de Vlaamse gemeenten in de jaren 2006-2010<sup>70</sup>. Ook die gegevens kunnen indicator zijn van de inspanningen en het resultaat van het lokale beleid.

##### 4.2.1 Evolutie van het energieverbruik en de productie van duurzame energie

De onderstaande tabel vat het verbruik van elektriciteit en gas, en de productie van duurzame energie in alle Vlaamse gemeenten samen<sup>71</sup>. De netbeheerders zijn niet in staat het energieverbruik vast te stellen van burgers, bedrijven en overheidsdiensten afzonderlijk. Hoewel dat geen sluitende garanties biedt, onderscheiden zij wel residentiële afnemers (kleine gebruikers, zoals burgers, lokale besturen en kleinere bedrijven) en niet-residentiële afnemers (alleen bedrijven). De VREG onderscheidt evenmin burgers, bedrijven en overheden, maar wel kleine (<10kWh) en grote (>10kWh) installaties. Deze indeling komt min of meer overeen met het onderscheid tussen residentiële en niet-residentiële gebruikers.

Tabel 7 – Gas- en elektriciteitsverbruik en groenestroomproductie door zonne-energie

	2007	2008	2009
<i>Verbruik elektriciteit (kWh)<sup>72</sup></i>			
Residentiële gebruikers	11.741.947.563	12.167.712.175	11.431.740.398
Niet-residentiële gebruikers	22.313.177.180	22.808.482.842	22.442.312.115
<i>Maximum verbruik elektriciteit (kWh netbeheerders+VREG)</i>			
Residentiële gebruikers	11.744.145.563	12.174.415.175	11.447.222.398
Niet-residentiële gebruikers	22.315.346.180	22.820.751.842	22.487.437.115
<i>Verbruik gas (kWh)</i>			
Residentiële gebruikers	25.324.317.822	28.221.929.152	27.854.228.069
Niet-residentiële gebruikers	27.262.615.263	30.755.887.140	30.338.029.572

<sup>69</sup> Gegevens per postcode zijn pas beschikbaar sinds 2007. De resultaten van de oefening van het Rekenhof zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de rapporteringen in de energiebalans van het VITO.

<sup>70</sup> Voor elk nieuwbouwproject moet bij het VEA een energieprestatiedossier (EPB-aangifte) worden ingediend. De gegevens per gemeente staan op de website van het VEA.

<sup>71</sup> Bron: data over elektriciteits- en gasverbruik van Eandis en Infrac, data over groenestroomcertificaten voor zonne-energie van de VREG.

<sup>72</sup> Het verbruik elektriciteit is wat gemeten wordt aan de meters. Het gaat om een minimaal gebruik, aangezien de meters van gebruikers die GSC ontvangen, terugdraaien. Het maximale verbruik is dan het minimale plus de hoeveelheid geproduceerde stroom volgens het aantal uitgereikte GSC

	2007	2008	2009
<i>Verbruik gas en elektriciteit samen (kWh)</i>			
Residentiële gebruikers	37.025.947.476	40.345.110.630	39.242.202.678
Niet-residentiële gebruikers	49.160.689.292	53.244.863.972	52.410.282.984
<i>kWh aan groenestroomcertificaten door zonne-energie (VREG)</i>			
Installaties <10kWh	2.269.000	6.744.000	15.612.000
Installaties >10kWh	2.206.000	12.379.000	45.342.000
Totaal kWh aan GSC (alle duurzame energiebronnen)	1.641.732.000	1.992.459.000	2.615.575.000
Gemeenten en steden <sup>73</sup>	73.000	739.000	1.140.000
<i>Aandeel groene stroom uit zonne-energie (def. Energiedecreet = kWhGSC/Verbruik elektriciteit)</i>			
Residentiële gebruikers	0,0193%	0,0554%	0,1366%
Niet-residentiële gebruikers	0,0099%	0,0543%	0,2020%
<i>Aandeel groene stroom uit zonne-energie (Eur.definitie kWhGSC/(Verbruik elektriciteit+kWhGSC)</i>			
Residentiële gebruikers	0,0193%	0,0554%	0,1364%
Niet-residentiële gebruikers	0,0099%	0,0542%	0,2016%

Het elektriciteitsverbruik van de residentiële gebruikers is ten opzichte van 2007 in 2008 en 2009 met respectievelijk 3,6% gestegen en met 2,6% gedaald. Het gasverbruik kende ten opzichte van 2007 een stijging met 11,4% in 2008 en 10% in 2009<sup>74</sup>. Deze tijdreeks is evenwel te kort om systematische evoluties aan te tonen.

De productie van elektriciteit door kleine zonne-energie-installaties is ten opzichte van 2007 bijna verdrievoudigd in 2008 (factor 3,0) en verzevenvoudigd in 2009 (factor 6,9). Bij de installaties van meer dan 10kWh was de toename sterker, met respectievelijk factor 5,6 en factor 20,6. De productie van duurzame elektriciteit door de lokale overheden nam sterker toe dan bij kleine producenten, respectievelijk met factor 10,1 in 2008 en factor 15,6 in 2009. Alle doelgroepen kenden dus een stijgende productie van zonne-energie, maar deze trend was sterker bij de lokale overheden en industriële producenten dan bij de kleine producenten.

Het aandeel groene stroom wordt volgens het energiedecreet berekend als de verhouding tussen de groenestroomproductie en het elektriciteitsverbruik dat de netbeheerders vaststelden. In tegenstelling tot de Europese richtlijnen, is dat dus geen aandeel, maar een verhouding<sup>75</sup>. Bij de producenten met kleine installaties verhoogde het groenestroomaandeel door zonne-energie ten opzichte van 2007 met een factor 2,9 in 2008 en een factor 7,1 in 2009, maar het aandeel groene stroom bleef verwaarloosbaar (minder dan 1%)<sup>76</sup>.

#### 4.2.2 Evolutie in functie van deelname aan de SO

De SO wilde de deelnemende gemeenten met haar energithema doen bijdragen tot een duurzaam energiegebruik. Het Rekenhof heeft in dat licht de verbruikgegevens statistisch geanalyseerd. Deze analyse kent echter beperkingen:

- Het Rekenhof heeft gebruik gemaakt van de gegevens van de residentiële gebruikers en, wat de productie van duurzame energie betreft, de gegevens van de kleine installaties.
- De gegevens van drie opeenvolgende jaren volstaan niet om systematische trends vast te stellen.

<sup>73</sup> De lokale overheden zijn niet herkenbaar in de data van de VREG en werden voor deze audit geïdentificeerd aan de hand van woorden in hun naam. Voor 2010 bedraagt hun productie groene stroom door zonne-energie 3.005.000 kWh.

<sup>74</sup> Bij de niet-residentiële gebruikers is het elektriciteitsverbruik ten opzichte van 2007 in 2008 met 2,2% gestegen en in 2009 met 0,6%. Voor gas was er ten opzichte van 2007 een stijging met 12,8% in 2008 en 11,3% in 2009.

<sup>75</sup> De Europese Verordening (EG) Nr. 1099/2008 van 22 oktober 2008 bij de Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 definieert het aandeel groene stroom als de hoeveelheid groene stroom in verhouding tot het totaal aan stroom (groene stroom plus stroom gemeten door de netbeheerders).

<sup>76</sup> De groenestroomproductie voor grote installaties nam veel sterker toe, met een factor 5,5 in 2008 en een factor 20,4 in 2009.

- Evenmin zijn de voorwaarden voor causale uitspraken vervuld, wat sluitende conclusies over het effect van de SO en de evolutie van het verbruik technisch onmogelijk maakt.

De gegevens 2007-2009 die het Rekenhof ter beschikking werden gesteld, volstonden niet om met zekerheid systematische evoluties in de tijd en oorzakelijke verbanden vast te stellen. Een uitgebreide analyse is als bijlage 2 bij dit rapport opgenomen.

#### **4.3 Conclusies**

De SO wil de gemeenten met het thema energie sturen naar een lager energieverbruik en een hoger aandeel duurzame energie. Geen enkele overheidsinstantie heeft echter gedetailleerde gegevens over het reële energiegebruik en het aandeel duurzame energie in Vlaanderen. De overheid kan het verbruik of de energieproductie van burgers, overheden of bedrijven niet sluitend onderscheiden.



# Algemene conclusies

Hoofdstuk

# 5

De samenwerkingsovereenkomsten waren succesvol in het bereiken van de gemeenten: de participatie van de gemeenten aan de SO steeg van 74% in 2002 tot 89% in 2011. De deelname-drempel verlaagde door meer subsidies, meer keuzevrijheid en minder administratieve lasten, maar ook door versoepelde verplichtingen. De keerzijde is dat de milieureisten van de SO door de soepele interpretatie afgezwakt werden om gemeenten tot deelname te motiveren. Daardoor worden gemeenten onvoldoende aangespoord de milieudoelstellingen te halen. De modaliteiten van het subsidiemechanisme zetten de gemeenten evenmin aan tot ambitieuze activiteiten. Het mechanisme steunt immers op de inwonersaantallen, en niet op de prestaties die de gemeenten op het basis- en onderscheidingsniveau van de SO leveren. De subsidiëring is wel prestatiegebonden wat de projecten betreft, maar dat wordt tenietgedaan doordat de betrokken budgetten als sluitpost van de begroting worden beschouwd, waarvan de goedkeuring voor de gemeenten onzeker is.

Het Rekenhof richtte zijn onderzoek van de activiteitsgraad waartoe de SO de gemeenten aanzet, op het thema energie. Het stelde vast dat de betrokken activiteiten in de SO consistent zijn met het Vlaams milieubeleid en dat het energiethema populair is bij gemeenten die op onderscheidings- en projectniveau aan de SO deelnamen. De gemeenten gingen in het kader van de SO frequent engagementen aan inzake actieve sensibilisatie voor rationeel energiegebruik en hernieuwbare energie, kleine energiebesparende maatregelen, gemeentelijke groene elektriciteit en de uitbreiding van de energieboekhouding naar andere entiteiten dan de wettelijk verplichte. Met de beschikbare gegevens kon het Rekenhof echter niet onderzoeken of gemeenten met een SO meer van dergelijke activiteiten uitvoerden dan niet-deelnemende gemeenten of gemeenten die op basisniveau deelnamen. Over niet-deelnemende gemeenten zijn immers geen gegevens beschikbaar en ook van de deelnemende gemeenten zijn niet altijd alle activiteiten gekend.

De Vlaamse overheid beschikt niet over voldoende informatie over het energiegebruik om te kunnen evalueren of de SO leiden tot een lager energieverbruik en een hoger aandeel duurzame energie. Eigen analyses van het Rekenhof, waarvan de bewijskracht van de bevindingen wegens ontbrekende informatie beperkt is, konden dat ook niet aantonen.

# Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

- De administratie en de ministers moeten de voorwaarden van de samenwerkingsovereenkomsten volledig doen toepassen, opdat de gemeenten de beoogde milieuprestaties ook daadwerkelijk realiseren.
- De Vlaamse overheid dient te overwegen in de modaliteiten van de subsidiëring meer incentives in te bouwen die stimuleren tot meer ambitieuze milieudoelstellingen in functie van het Vlaamse en Europese milieubeleid inzake energie.
- De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat voldoende gedetailleerde en relevante data over de uitgevoerde activiteiten, het energiegebruik en de duurzame energieproductie beschikbaar zijn, opdat het zijn beleidsinstrument samenwerkingsovereenkomst op gefundeerde wijze kan evalueren en, zo nodig, bijsturen.



# Reactie van de ministers

Hoofdstuk



De minister van Leefmilieu stelde zich te onthouden van commentaar omdat de audit handelt over het Vlaams energiebeleid, een bevoegdheid van de Vlaamse minister van Energie, en rekening houdend met het op 8 april 2011 door de Vlaamse Regering goedgekeurde Witboek Interne Staatshervorming, met name de *Doorbraak 38*<sup>77</sup>.

De minister van Energie reageerde niet op het verslag.

---

<sup>77</sup> Ter verduidelijking: *Doorbraak 38* betekent dat vanaf 2014 het gemeentelijk aandeel van de middelen van de SO worden herbestemd naar riolering ten behoeve van gemeenten en het provinciaal aandeel van de SO naar handhaving vanuit het Vlaams Gewest.

# Bijlagen

**BIJLAGE 1**

**Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu**

5 november 2012

Betreft: Ontwerpverslag Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten. Naar een duurzaam Vlaams milieubeleid over energie

Geachte Voorzitter,

Het ontwerpverslag van het Rekenhof over de gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten 'naar een duurzaam Vlaams milieubeleid voor energie' heb ik in goede orde ontvangen en met belangstelling doorgenomen.

Aangezien de audit uitdrukkelijk en hoofdzakelijk handelt over het Vlaams energiebeleid, een bevoegdheid van mijn collega Freya Van den Bossche, en rekening houdend met het door de Vlaamse Regering op 8 april 2011 goedgekeurde Witboek Interne Staatshervorming, inzonderheid Doorbraak 38, wens ik mij te onthouden van commentaar of kritiek op het door het Rekenhof geleverde werk.

Met oprechte hoogachting,

Joke Schauvliege

Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

## BIJLAGE 2

### Analyses van energieverbruik en -productie in functie van deelnameniveau

#### 1 Beperkingen van de data over energieverbruik en de productie van duurzame energie

Voor de audit stelden Infrac en Eandis brongegevens ter beschikking over het elektriciteits- en gasverbruik per postcode. De gegevens over de productie van duurzame energie, die één groenestroomcertificaat (GSC) opleveren per 1000 kWh, zijn afkomstig van de VREG. Deze data laten niet toe een sluitend onderscheid te maken tussen burgers, bedrijven en overheden. De netbeheerders onderscheiden residentiële en niet-residentiële afnemers. Globaal genomen omvatten de residentiële afnemers alle kleine gebruikers, dus zowel burgers en lokale besturen als kleinere bedrijven, terwijl de niet-residentiële afnemers bedrijven zijn. Voor de GSC onderscheidt de VREG grote (>10kWh) en kleine installaties (<10kWh), die ongeveer dezelfde doelgroepen zouden omvatten. Voor de auditdoeleinden heeft het Rekenhof vooral de gegevens van residentiële afnemers en kleine installaties gebruikt. Zo heeft het de gekende grote industriële verbruikers en producenten van groene stroom uit de analyses geweerd. Bovendien heeft het voor de GSC alleen de gegevens over zonne-energie gebruikt, omdat die de kleine gebruikers betreffen. Energie uit wind, waterkracht, biogas en biomassa worden door bedrijven geproduceerd.

Voor de GSC kon het Rekenhof uit de databank van de VREG afzonderlijke gegevens voor de gemeentelijke overheden halen. Het heeft daarvoor een selectie gemaakt van toegekende GSC aan producenten met de woorden *gemeente*, *stad* of *ocmw* in hun naam. Deze selectie is misschien niet waterdicht, maar op dit ogenblik de enig mogelijke. Het VEA houdt gegevens over de energieprestaties van overheidsgebouwen in Word- of pdf-documenten van alle gebouwen van alle gemeenten bij, maar die lenen zich niet tot dataverwerking. De website van het VEA vermeldt de gemiddelde energieprestatie van nieuwbouwwoningen en appartementen in Vlaanderen over de jaren 2006-2010, een gegeven dat ook als indicator gebruikt kon worden.

De brongegevens over elektriciteit en gas betreffen het verbruik in de jaren 2007, 2008 en 2009 per postcode in kWh. Van vier gemeenten ontbraken verbruiksgegevens (Hemiksem, Voeren, Mesen en Kaprijke). Van zes andere ontbraken gegevens over 2007 (Boechout, Niel, Nijlen, Essen en Zelzate) of over elektriciteit (Merksplas). De gegevens over elektriciteitsverbruik onderschatten daardoor het werkelijke verbruik.

Daarenboven is het voor elektriciteit niet mogelijk de totale productie van duurzame elektriciteit te kennen, noch het totale energieverbruik<sup>78</sup>. De data over het elektriciteitsverbruik van de netbeheerders moeten dan ook beschouwd worden als minimumgegevens, namelijk het verbruik dat met de meters is vastgesteld. Door toevoeging van de stroomproductie van installaties die GSC opleveren, kan een indicator van het maximumverbruik verkregen worden (niet alle productie wordt immers ter plaatse verbruikt; overproductie wordt op het stroomnet geplaatst)<sup>79</sup>.

#### 2 Methodologische keuzes voor de analyses

Om te kunnen analyseren of gemeenten die met de SO deelnamen aan het energithema betere resultaten neerzetten dan gemeenten die niet of niet met het energithema deelnamen, diende het Rekenhof een aantal methodologische keuzes te maken:

<sup>78</sup> Op gebouwen met zonnepanelen draait de elektriciteitsmeter terug als duurzame energie op het net geplaatst wordt. Het is niet mogelijk te meten hoeveel energie wordt verbruikt, en hoeveel daarvan van het reguliere net komt, dan wel van de eigen productie met zonnepanelen.

<sup>79</sup> Het energiedecreet, het energiebesluit en de rapporteringsverplichtingen van de actoren geven diverse beschrijvingen van de definities, berekeningen en schattingen van energiegebruik.

- productie van groene stroom van 2007 tot 2009, koos het voor *GLM Repeated Measures* analyses met de verbruiks- of productiegegevens als afhankelijke variabelen.
- Omdat de periode 2007-2009 over twee opeenvolgende samenwerkingsovereenkomsten met verschillende modaliteiten loopt, baseerde het Rekenhof zijn analyses op het mediaan intekenniveau van de gemeenten. In de vorige SO konden gemeenten op het onderscheidingsniveau intekenen op afzonderlijke thema's, in de nieuwste SO niet meer. Daarom co-deerde het gemeenten die in de nieuwste SO intekenden voor punten op het energiethema als *onderscheidingsniveau voor energie* en gemeenten die intekenden op het basisniveau of niet kozen voor het energiethema als *basisniveau voor thema energie*.
- De deelname aan de SO hangt samen met een aantal kenmerken van de gemeente, zoals: het aantal inwoners, de bevolkingsdichtheid, de sociaal-economische Dexia-classificatie en de oppervlakte openbare gebouwen, recreatie, industrie en landbouw. Ook het energieverbruik en de productie van duurzame energie houden verband met deze kenmerken. Hoe meer inwoners een gemeente bijvoorbeeld telt, hoe meer energie er verbruikt wordt. Om het verband tussen deelname aan de SO en het energieverbruik en de productie van duurzame energie uit te zuiveren voor deze factoren, heeft het Rekenhof deze kenmerken in de analyses opgenomen als covariaten.

### 3 Resultaten van de analyses

De onderstaande figuren geven de resultaten van de analyses weer. Zij onderscheiden niet-deelnemende gemeenten en gemeenten die deelnemen op basisniveau en op onderscheidingsniveau. Het Rekenhof heeft de mogelijke invloeden van socio-demografische gemeentekenmerken statistisch uitgezuiverd.

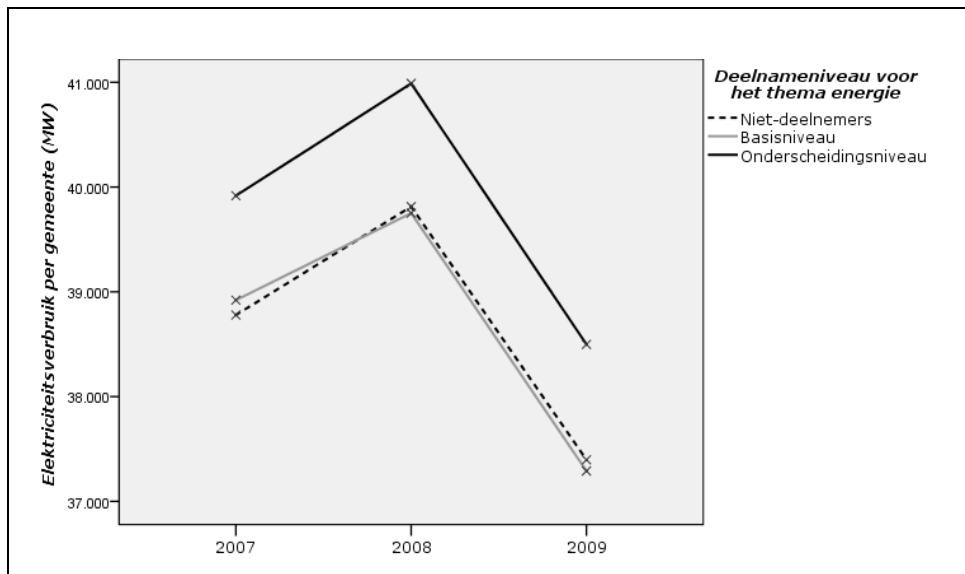
#### ***Elektriciteitsverbruik***

De onderstaande figuur toont het gemiddeld elektriciteitsverbruik in 2007, 2008 en 2009 bij gemeenten die niet aan de SO deelnamen (stippellijn) en gemeenten die aan de SO deelnamen op het basisniveau (grijze lijn) en het onderscheidingsniveau (zwarte volle lijn). Het Rekenhof heeft daarvoor de beschikbare gegevens gecorrigeerd naargelang de socio-demografische kenmerken van de betrokken gemeenten<sup>80</sup>.

De figuur toont een verschil in elektriciteitsgebruik van jaar tot jaar. Er was geen systematische daling, aangezien 2008 een stijgend verbruik kende, waarna het verbruik in 2009 afnam. Gemeenten die op onderscheidingsniveau aan de SO deelnamen, verbruikten gemiddeld meer elektriciteit dan gemeenten die op basisniveau of niet deelnamen. Dat is merkwaardig, aangezien mag worden verwacht dat gemeenten die zich willen onderscheiden, meer inspanningen leveren om minder te verbruiken. Wellicht zijn gemeenten met een hoger verbruik meer gemotiveerd om deel te nemen op onderscheidingsniveau en zo gesubsidieerde inspanningen te doen om dat verbruik te doen dalen. Gemeenten op basisniveau verbruikten evenveel als niet-deelnemende gemeenten. De evolutie 2007-2009 liep in alle gemeenten gelijk. Aangezien het elektriciteitsverbruik niet verschillend evolueert naargelang het deelnameniveau, blijkt niet dat het onderscheidingsniveau of het basisniveau aansturen tot een grotere energiebesparing.

<sup>80</sup> Het verbruik van elektriciteit door residentiële stijgt met het inwonersaantal, de hoeveelheid industriegronden, recreatiegronden en andere open ruimte, openbare gebouwen en terreinen, en de bevolkingsdichtheid.

Figuur 2 - Elektriciteitsverbruik per gemeente (in MegaWatt).



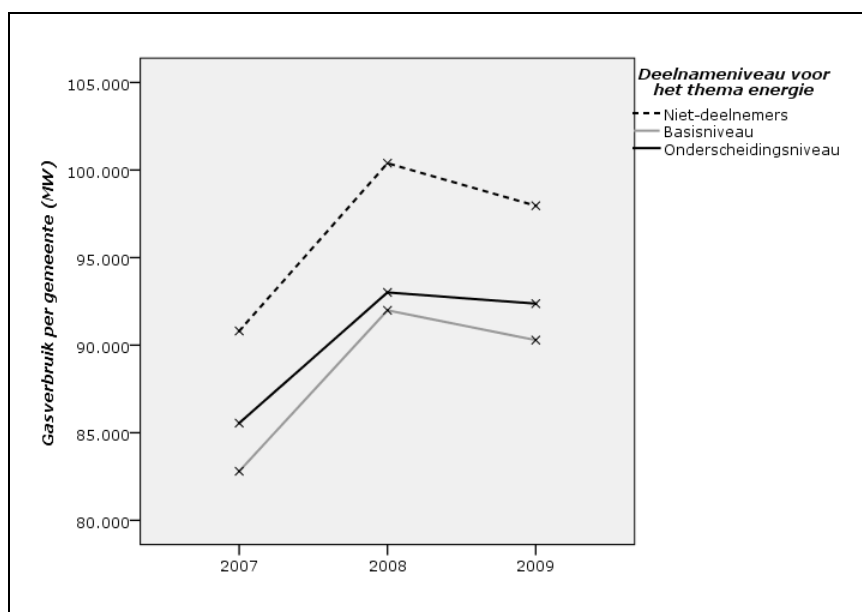
### Gasverbruik

De onderstaande figuur 3 toont het gemiddeld gasverbruik in 2007, 2008 en 2009 bij gemeenten die niet aan de SO deelnamen (stippellijn) en gemeenten die aan de SO deelnamen op het basisniveau (grijze lijn) en het onderscheidingsniveau (zwarte volle lijn). Het Rekenhof heeft daarvoor de beschikbare gegevens gecorrigeerd naargelang de socio-demografische kenmerken van de betrokken gemeenten.

Figuur 3 toont dat het verbruik van gas van 2007 tot 2008 is toegenomen en daarna licht is gedaald, zij het niet meer tot het niveau van 2007. Gemeenten die op onderscheidingsniveau aan de SO deelnamen, verbruikten volgens de beschikbare gegevens meer gas dan de andere, maar dat is te wijten aan ongunstige socio-demografische kenmerken<sup>81</sup>. Na een statistische correctie daarvoor, bleken niet-deelnemende gemeenten meer gas te verbruiken dan deelnemende. De evolutie van het gasverbruik verliep gelijkaardig voor alle deelnameniveaus, maar bij gemeenten op onderscheidingsniveau waren de stijging in 2008 en de daling in 2009 minder uitgesproken. Dat kan erop wijzen dat de buitentemperaturen het verbruik minder beïnvloedden door meer isolatie. De audit kon het gasverbruik echter niet relateren aan het energiepeil (E-peil) van woningen, aangezien deze gegevens maar beschikbaar zijn voor recente nieuwbouwwoningen.

<sup>81</sup> Het verbruik van gas door residentiële stijgt met het inwonersaantal, de hoeveelheid industriegronden, recreatiegronden en andere open ruimte, openbare gebouwen en terreinen, en de bevolkingsdichtheid.

Figuur 3 - Gasverbruik per gemeente (in MegaWatt)



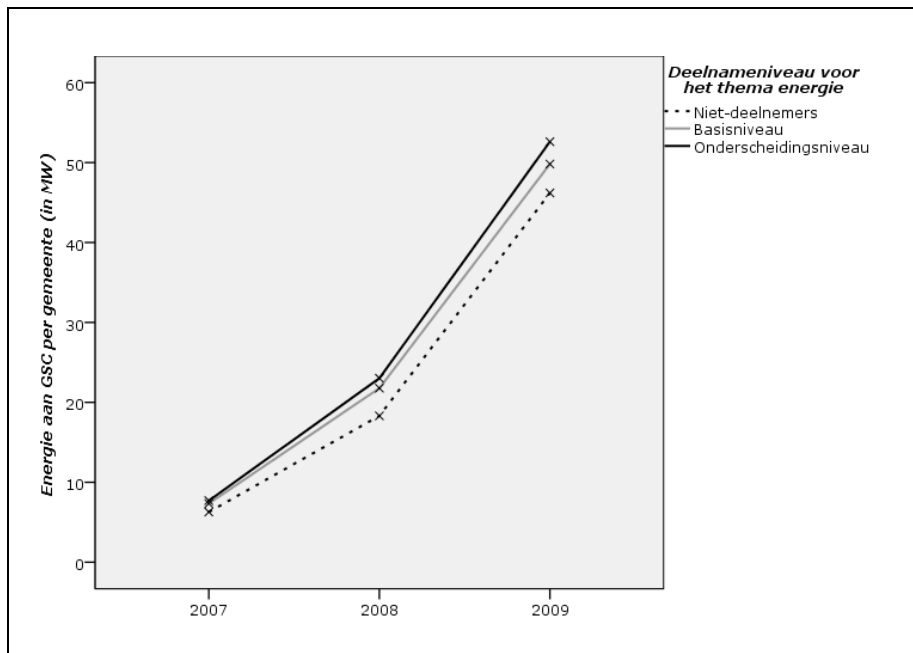
### Productie van groene energie

Als indicator voor de hoeveelheid geproduceerde groene energie gebruikte het Rekenhof het kilowattuur groenestroomcertificaten voor zonne-energie. De onderstaande figuur 4 toont deze hoeveelheden in 2007, 2008 en 2009 bij gemeenten die niet aan de SO deelnamen (stippellijn) en gemeenten die aan de SO deelnamen op het basisniveau (grijze lijn) en het onderscheidingsniveau (zwarte volle lijn). Het Rekenhof heeft ook daarvoor de beschikbare gegevens gecorrigeerd naargelang de socio-demografische kenmerken van de betrokken gemeenten<sup>82</sup>. De figuur toont een duidelijke toename van de productie van groene stroom van 2007 tot 2009 in alle gemeenten. Gemeenten op het onderscheidingsniveau produceren iets meer groene stroom dan andere gemeenten, en gemeenten op het basisniveau iets meer dan niet-deelnemers. De stijgende trend is iets sterker voor de gemeenten die op het onderscheidingsniveau voor het energithema kozen.

<sup>82</sup> In tegenstelling tot de gegevens over gas- en elektriciteitsverbruik neemt de duurzame energieproductie toe naarmate de gemeente meer oppervlakte landbouwgronden heeft.



Figuur 4 - Hoeveelheid groenestroomcertificaten (in MegaWatt)

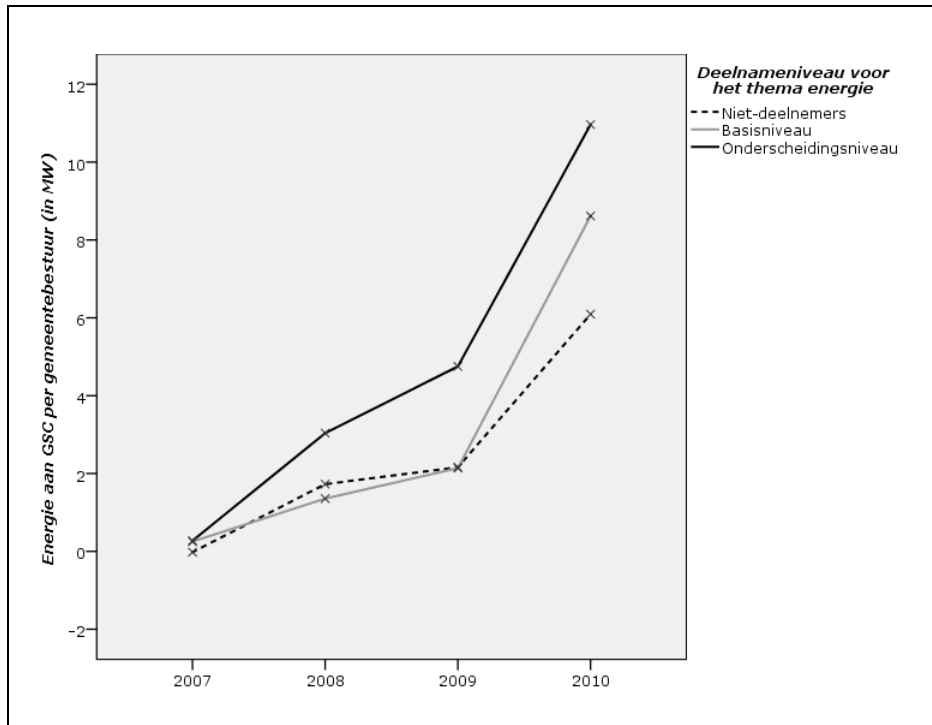


Gemeenten die meer gas en elektriciteit verbruikten, bleken ook meer duurzame energie te produceren. De evolutie van de verhouding groene stroom ten opzichte van de hoeveelheid elektriciteitsverbruik is een indicator voor de resultaten van het energiebeleid. Aangezien elke verhouding het gevolg is van een hogere of lagere hoeveelheid groene stroom of elektriciteit, is deze indicator niet dienstig voor de vaststelling van de invloed van de deelname van gemeenten aan de SO.

#### **Stimulansen tot duurzame energie door de gemeentebesturen**

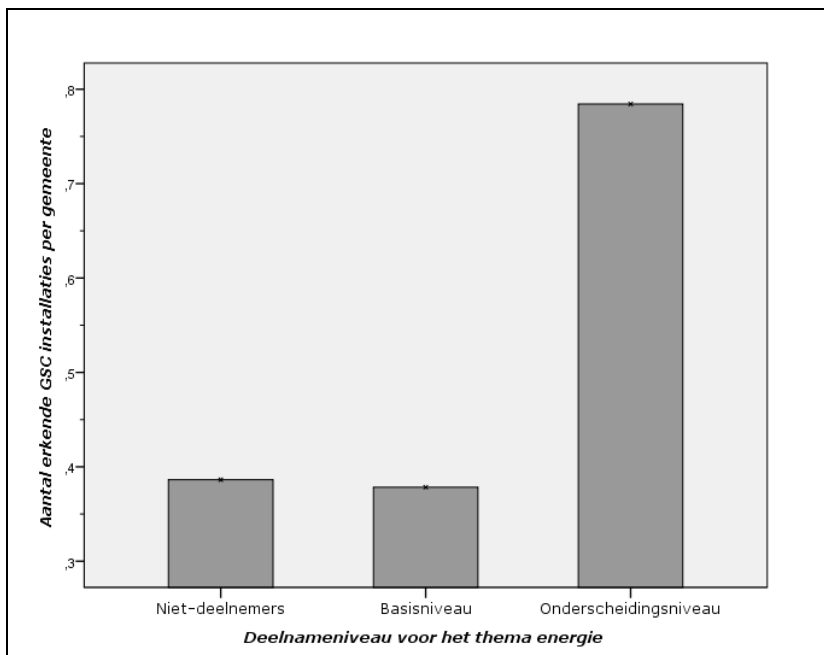
De VREG-gegevens lieten toe lokale besturen te identificeren als lokale producenten van groene stroom. De onderstaande figuur 5 toont de gemiddelde hoeveelheid kWh groenestroomcertificaten in de periode 2007-2010 geproduceerd door gemeenten die niet aan de SO deelnamen (stippellijn) en gemeenten die aan de SO deelnamen op het basisniveau (grijze lijn) en het onderscheidingsniveau (zwarte volle lijn). Figuur 5 toont dat de productie van zonne-energie sterk toenam vanaf 2008 en nog sterker vanaf 2010. De gemeenten die op onderscheidingsniveau voor het thema energie inschreven, scoorden telkens hoger dan de andere gemeenten en de gemeenten op basisniveau scoren sinds 2010 hoger dan niet-deelnemende gemeenten. Vanaf 2008 was er een sterkere toename op het onderscheidingsniveau en vanaf 2009 op het onderscheidingsniveau én het basisniveau dan bij de niet-deelnemende gemeenten. Het deelnameniveau voor het thema energie gaat dus samen met de snelheid waarmee de gemeenten op de trend van groenestroomproductie inspelen. De hoeveelheid geproduceerde duurzame energie impliceert echter niet dat er globaal minder energie verbruikt wordt: de productie van duurzame energie neemt toe met het verbruik van gas en elektriciteit.

Figuur 5 - Hoeveelheid energie aan GSC bij de lokale besturen (in MegaWatt)

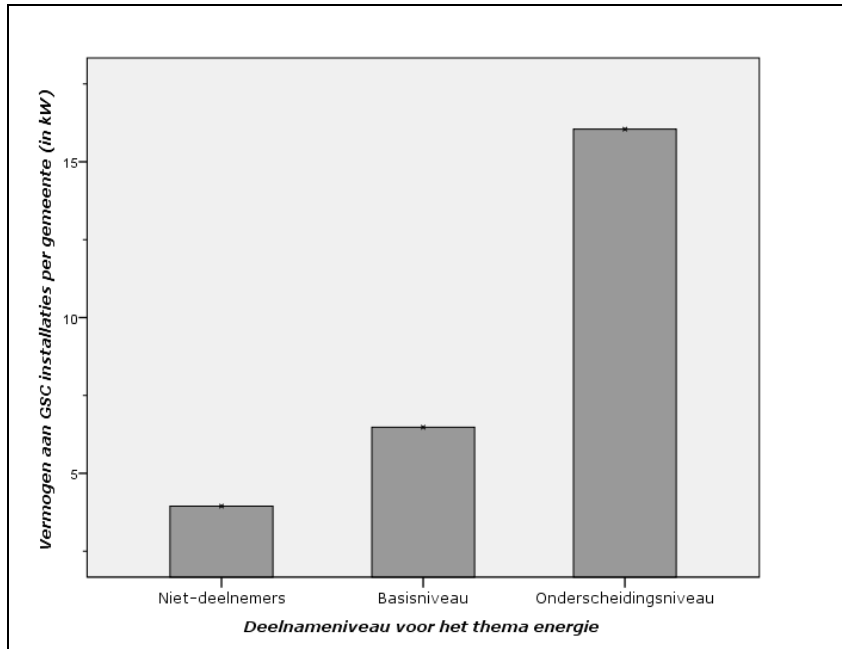


De gemeenten die deelnamen op SO-onderscheidingsniveau voor het thema energie plaats-ten meer installaties voor de productie van zonne-energie (figuur 6) en deze installaties had-den ook een groter vermogen (figuur 7). Gemeenten die deelnamen aan de SO op basisniveau, plaatsten niet meer installaties dan niet-deelnemende gemeenten, maar installeerden wel meer vermogen.

Figuur 6 - Aantal erkende GSC-installaties per gemeente



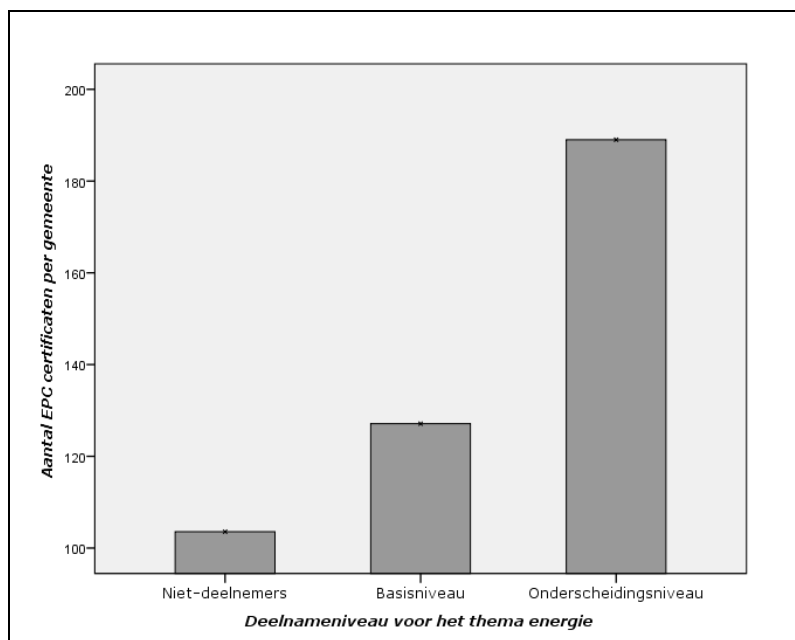
Figuur 7 - Vermogen aan GSC installaties per gemeente (in kilowattuur)



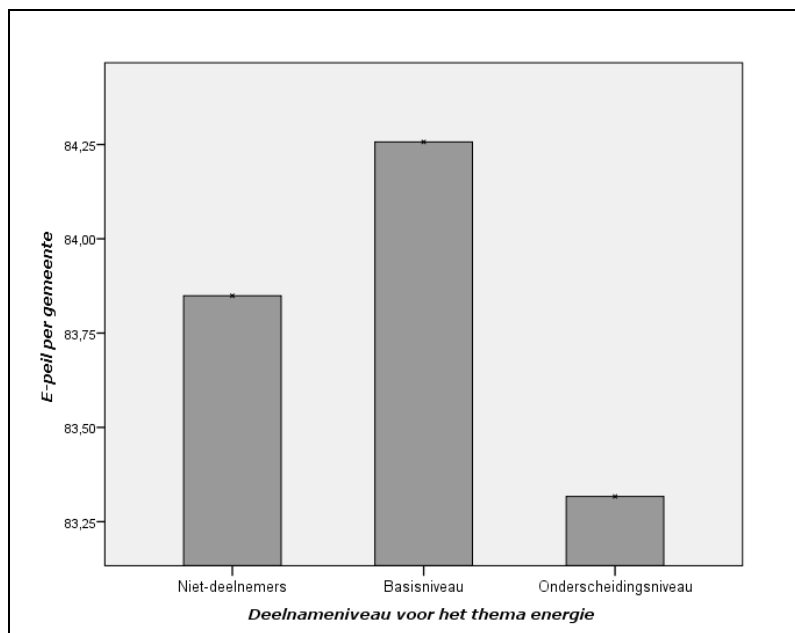
Behalve zelf eigen installaties plaatsen voor de productie van duurzame energie, kunnen de gemeenten in hun lokaal beleid ook doelgroepen sensibiliseren. Een mogelijke indicator daarvoor is het aantal energieprestatiecertificaten voor nieuwbouwwoningen en -appartementen en het E-peil van deze woningen. De gemeenten op SO-onderscheidingsniveau hadden gemiddeld de meeste energieprestatiecertificaten voor nieuwbouwwoningen en -appartementen<sup>83</sup> (figuur 8) en het gemiddeld E-peil van de recente nieuwbouwwoningen was ook beter (lager) in deze gemeenten (figuur 9). De gemeenten op basisniveau hadden weliswaar meer energieprestatiecertificaten dan niet-deelnemende gemeenten, maar het gemiddeld E-peil was er minder goed (hoger). De basisniveaugemeenten vroegen dus meer EPC aan, maar voor minder goede woningen. Dat kan erop wijzen dat de gemeenten op onderscheidingsniveau op dit vlak meer actieve inspanningen leverden.

<sup>83</sup> Het aantal certificaten is mede afhankelijk van het aantal nieuwbouwwoningen en dus ook van de grootte van de gemeente.

Figuur 8 - Aantal EPC- certificaten per gemeente



Figuur 9 - E-peil voor nieuwbouwwoningen en appartementen per gemeente



#### 4 Illustratie van de correctiewijze van de analyses

Het onderstaande voorbeeld illustreert het verschil tussen analyses met of zonder covariaten. De onderstaande tabellen geven het gemiddeld elektriciteitsverbruik weer van gemeenten die niet aan de SO deelnamen (0) en die aan de SO deelnamen op basisniveau (1) of onderscheidingsniveau (2) voor het thema energie. Op de linkerkant van de bladzijde staan de resultaten

van de analyse zonder covariaten, op de rechterkant die met covariaten. De *descriptives* geven het gemiddelde verbruik weer per gemeente. Zij zijn bijgevolg gelijklopend voor de analyses met of zonder covariaten.

Descriptive Statistics					Descriptive Statistics				
	MediaanDeelnamenive...	Mean	Std. Deviation	N		MediaanDeelnamenive...	Mean	Std. Deviation	N
Verbruik Elektriciteit R 2007 (kWh)	0	25682022,17	15434405,05	42	Verbruik Elektriciteit R 2007 (kWh)	0	25682022,17	15434405,05	42
	1	29754248,64	16963789,90	106		1	29754248,64	16963789,90	106
	2	50062348,50	86474611,57	150		2	50062348,50	86474611,57	150
	Total	39402508,60	49686355,44	298		Total	39402508,60	49686355,44	298
Verbruik Elektriciteit R 2008 (kWh)	0	26098950,89	15604412,11	42	Verbruik Elektriciteit R 2008 (kWh)	0	26098950,89	15604412,11	42
	1	30237800,64	16971053,42	106		1	30237800,64	16971053,42	106
	2	51552169,07	71510181,82	150		2	51552169,07	71510181,82	150
	Total	40383181,76	53192978,24	298		Total	40383181,76	53192978,24	298
Verbruik Elektriciteit R 2009 (kWh)	0	24191842,86	14970831,42	42	Verbruik Elektriciteit R 2009 (kWh)	0	24191842,86	14970831,42	42
	1	28183594,15	16045820,81	106		1	28183594,15	16045820,81	106
	2	48630428,67	69532671,03	150		2	48630428,67	69532671,03	150
	Total	37913029,13	51632550,95	298		Total	37913029,13	51632550,95	298

De *estimates* zijn geschatte, ongewogen gemiddelden. Zij geven het zuiverst de verschillen weer naargelang het inschrijvingsniveau van de gemeenten voor het thema energie<sup>84</sup>. Om deze gemiddelden te bekomen nam het Rekenhof het gemiddelde van elke subgroep (9 groepen: niet-deelnemers en deelnemers op basis- en onderscheidingsniveau, telkens in 2007, 2008 en 2009). Vervolgens berekende het het gemiddelde van deze gemiddelden voor de subgroepen van twee variabelen: de within-variabele jaar en de between-variabele inschrijvingsniveau. Het corrigeerde deze gemiddelden voor de invloeden van alle andere variabelen (de covariaten) in het model. Ook de grafische voorstelling geeft deze geschatte gemiddelden weer, die bovendien nog zijn gecorrigeerd voor de *error* of niet-verklaarde variantie van het model.

Estimates				
MediaanDeelnamenive...	Mean	Std. Error	95% Confidence Interval	
ENERGIE0709			Lower Bound	Upper Bound
0	25324271,97	7779101,933	10014702,87	40633841,08
1	29391881,14	4896673,812	19755040,44	39028721,84
2	50081648,75	4116313,827	41980586,24	58182711,25

Estimates				
MediaanDeelnamenive...	Mean	Std. Error	95% Confidence Interval	
ENERGIE0709			Lower Bound	Upper Bound
0	38663057,03	1328218,729	36048810,21	41277303,85
1	38653906,88	841297,911	36998034,74	40309779,02
2	39801624,08	710228,698	38403726,97	41199521,18

a. Covariates appearing in the model are evaluated at the following values: Aantal inwoners = 20334,51, Bevolkingsdichtheid (inwoners/km<sup>2</sup>) = 522,75, Densiteitsindex clusters = 7,32, Oppervlakte aan openbare gebouwen en terreinen = 41,110316, Oppervlakte aan recreatie en andere open ruimte = 79,517918, Oppervlakte aan industriegronden = 125,736824, Oppervlakte aan landbouwgronden = 2742,277953.

Estimates				
Jaar2007tot2009	Mean	Std. Error	95% Confidence Interval	
			Lower Bound	Upper Bound
1	35166206,44	3240112,119	28789542,29	41542870,58
2	35962973,53	3472497,377	29128986,34	42798980,73
3	33668621,89	3372443,815	27031523,92	40305719,86

Estimates				
Jaar2007tot2009	Mean	Std. Error	95% Confidence Interval	
			Lower Bound	Upper Bound
1	39205727,92	648156,638	37930003,22	40481452,61
2	40184694,05	587740,433	39027882,66	41341505,45
3	37728166,02	527391,603	36690135,31	38766196,72

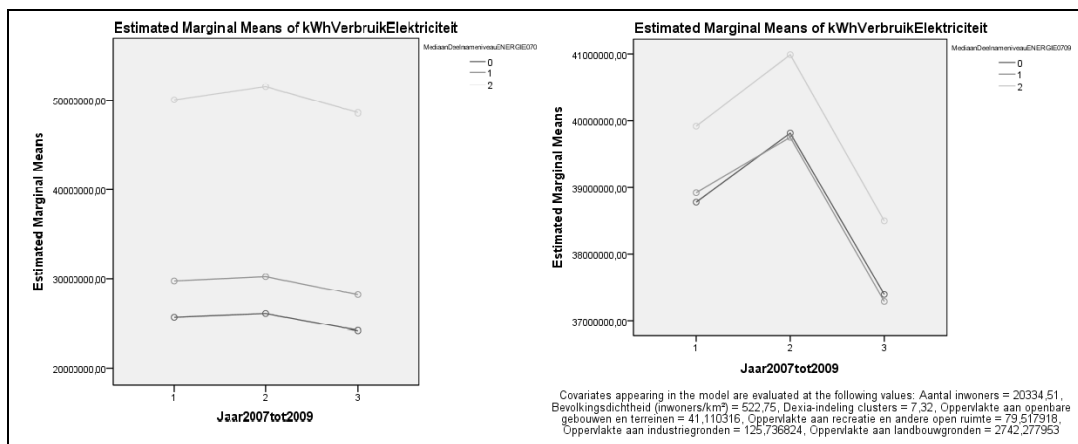
a. Covariates appearing in the model are evaluated at the following values: Aantal inwoners = 20334,51, Bevolkingsdichtheid (inwoners/km<sup>2</sup>) = 522,75, Densiteitsindex clusters = 7,32, Oppervlakte aan openbare gebouwen en terreinen = 41,110316, Oppervlakte aan recreatie en andere open ruimte = 79,517918, Oppervlakte aan industriegronden = 125,736824, Oppervlakte aan landbouwgronden = 2742,277953.

De onderstaande figuur toont het elektriciteitsverbruik van niet deelnemende gemeenten (groep 2: lichtgrijs), deelnemers op basisniveau voor het thema energie (groep 1: grijs) en deelnemers op onderscheidingsniveau voor het thema energie (groep 0: donkergrijs). Uit de figuur links blijkt dat niet-deelnemende gemeenten het minst elektriciteit verbruikten, gemeenten op basisniveau iets meer, en gemeenten op onderscheidingsniveau het meest. De figuur rechts toont dat er na correctie voor de covariaten geen verschil meer is tussen niet-deelnemers en deelnemers op basisniveau, terwijl de deelnemers op onderscheidingsniveau meer elektriciteit blijven verbruiken<sup>85</sup>. Idealiter zouden gemeenten die actief zijn op het vlak van energie sneller moeten evolueren naar minder elektriciteitsgebruik. In de grafische voorstelling zouden de lijnen dan niet parallel lopen of elkaar kruisen. In de linkerfiguur stijgt het verbruik van de gemeenten op onderscheidingsniveau relatief meer dan dat van de andere in

<sup>84</sup> Statistische significantie bereiken is nagenoeg onmogelijk door het kleine aantal niet-deelnemende gemeenten. Aangezien de waargenomen verschillen echter over de volledige populatie van gemeenten gaan (alle 308 gemeenten) en niet over een steekproef, mogen ze geïnterpreteerd worden als werkelijke verschillen, evenwel zonder causale uitspraken te doen.

<sup>85</sup> In het auditrapport zijn alleen de resultaten van de analyses na correctie voor covariaten grafisch weergegeven.

2008 en is ook de daling in 2009 relatief sterker. In de rechterfiguur blijven de lijnen parallel lopen. Dat wijst erop dat het inschrijvingsniveau van de gemeenten geen invloed heeft op de evolutie van het elektriciteitsverbruik na correctie voor de covariaten.



De bevindingen uit de bovenstaande figuren kunnen ook statistisch getoetst worden<sup>86</sup>. De *multivariate tests* toetsen of er een trend is in de tijd, of er een verschil is naargelang het inschrijvingsniveau van de gemeenten, en of het elektriciteitsverbruik verschillend evolueert naargelang het inschrijvingsniveau.

De algemene *multivariate test* van het eerste model zonder covariaten (zie hieronder) wijst op significante effecten van de tijd (het effect van de variabele *jaar2007tot2009*) en een verschillende evolutie van het verbruik over de jaren naargelang het deelnameniveau. De *univariate tests* wijzen op een significant effect van de tijd en het deelnameniveau voor het thema energie, maar niet op een verschillende evolutie. Uit de post hoc toetsen op de *estimated means* (de verschillen tussen de geschatte gemiddelden) blijkt dat gemeenten op onderscheidingsniveau meer elektriciteit verbruikten dan gemeenten op basisniveau en niet-deelnemende gemeenten. Er is geen verschil tussen het basisniveau en niet-deelnemers. Het verbruik verschilt tussen alle jaren, maar er is geen systematische stijging of daling.

Uit de tweede analyse met covariaten blijkt nog altijd een tijdseffect, maar geen verschillende evolutie meer in de tijd naargelang het deelnameniveau. Er is ook geen duidelijke invloed meer van het deelnameniveau van de gemeenten voor het thema energie. Volgens de post hoc toetsen is het verbruik van gemeenten van onderscheidingsniveau niet hoger dan dat van andere gemeenten. In dit geval mag ieder vastgesteld verschil echter als een werkelijk verschil geïnterpreteerd worden, ongeacht de statistische significantie, aangezien de gegevens op de volledige populatie van 308 gemeenten slaan.

Het besluit uit bovenstaande analyses luidt dat er verschillen zijn in elektriciteitsverbruik in de tijd: in 2008 was er een stijgend en in 2009 opnieuw een dalend verbruik. Gemeenten op het onderscheidingsniveau voor het thema energie verbruikten gemiddeld meer elektriciteit dan gemeenten op het basisniveau en niet-deelnemende gemeenten, ook nog na correctie voor de andere factoren die het elektriciteitsverbruik beïnvloedden. Causale uitspraken over deze resultaten zijn niet mogelijk. Het is echter onwaarschijnlijk dat meer inspanningen voor het thema energie in het kader van de SO leiden tot een hoger verbruik. Er kan eerder verondersteld worden dat gemeenten met een hoger verbruik meer gemotiveerd zijn inspanningen te doen om dit verbruik te doen dalen. Er is evenwel geen verschillende evolutie van het verbruik in de tijd naargelang het deelnameniveau. Op dit ogenblik kan bijgevolg niet aangetoond worden dat deelname op het onderscheidingsniveau voor het thema energie aanstuurt tot een grotere energiebesparing.

<sup>86</sup> Aangezien de gegevens beschikbaar zijn van de volledige populatie van Vlaamse gemeenten, zijn er geen statistische analyses nodig om verschillen vast te stellen, maar wel om de effecten statistisch uit te zuiveren van elkaar.





**DRUK**

Albe De Coker

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)