

Aan: De raad van de gemeente Groningen
Betreft: Uitkomsten DoeMee-onderzoek Energiebesparingsplicht
Datum: 9 juni 2025
Bijlagen: 3

Geachte leden van de raad,

Het afgelopen jaar heeft de Rekenkamer Groningen deelgenomen aan het grootschalige landelijke DoeMee-onderzoek, geïnitieerd vanuit de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers (NVR), naar het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing bij bedrijven en instellingen.¹ Het onderzoek geeft inzicht in de mogelijkheden om op lokaal niveau te sturen op beide plichten. Het leverde ook een bijdrage aan een nationaal onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de totstandkoming, bekostiging en uitvoering van dit beleid op Rijksniveau.

Door de samenwerking tussen het DoeMee-onderzoek en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn beide onderzoeken versterkt. Zo ontving de Algemene Rekenkamer van gemeenten decentrale informatie die zijzelf niet kan verkrijgen. Het rapport van de Algemene Rekenkamer kon hierdoor een compleet beeld geven van hoe toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht vormgegeven is en waar nog kansen of weeffouten zijn. Het DoeMee-rapport van de 109 rekenkamers (97 gemeentelijke en 12 provinciale) geeft tevens inzicht in hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omgaan met het toezicht op beide plichten en hoe zij meer energiebesparing kunnen (laten) bewerkstelligen. Bijlage 1 bij deze brief bevat de belangrijkste conclusies uit het DoeMee-onderzoek. In bijlage 2 zijn de bevindingen van de Algemene Rekenkamer opgenomen. De links naar de volledige rapporten zijn in de bijlagen aangegeven. Bijlage 3 bevat het verslag van het bestuurlijk wederhoorgesprek.

Deze rekenkamerbrief gaat specifiek in op de wijze waarop de gemeente Groningen in samenwerking met de Omgevingsdienst Groningen (ODG) invulling geeft aan het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Waar van belang wordt ook aandacht besteed aan uitkomsten van het landelijk onderzoek en datgene dat provinciaal aan de orde is.

Energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) verplicht bedrijven die jaarlijks meer dan 50.000 kWh stroom of 25.000 m³ aardgas gebruiken, om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Dit is de energiebesparingsplicht.

¹ In het vervolg van deze brief wordt onder “bedrijven” ook de “instellingen” bedoeld.

Bedrijven dienen elke vier jaar te rapporteren aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) over de wijze waarop energie wordt bespaard en het resultaat daarvan.

De omgevingsdiensten hebben de taak om de rapportages te beoordelen. Zij doen dit namens de deelnemende gemeenten (het bevoegd gezag). Ook zijn ze verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de informatieplicht. Elke gemeente bepaalt vooraf het te volgen toezichtbeleid en is hierin dus autonoom. Toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en de daarbij behorende informatie- en onderzoeksplicht, is op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) per 1 juli 2023 opgenomen in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Het besluit heeft de kracht van een wet. Dit houdt in dat de gemeenten verplicht het mandaat voor toezicht en handhaving aan hun omgevingsdienst moeten geven.

Belang energiebesparing en rol van de raad

Door netcongestie kunnen nieuwe huizen en bedrijven soms niet aangesloten worden op het stroomnet. Daarnaast verloopt realisatie van windmolens en zonneparken soms moeizaam door maatschappelijk en/of politieke discussie over de plaats waar deze kunnen komen. Ook zijn er hoge kosten gemoeid met het verzwaren van het stroomnet en de transitie naar gasloos. Dit maakt het besparen van energie een uiterst belangrijk onderwerp binnen de energietransitie. Alle energievraag die weggenomen kan worden door besparing, ontlast het net, spaart het milieu en leidt tot minder beslag op de ruimte voor windmolens en zonneparken. Zo komt er meer ruimte op het stroomnet voor andere gebruikers of groei bij bedrijven, is er minder nieuwe opwek nodig en wordt het stroomnet ontlast. Immers wat je bespaart, hoef je niet op te wekken en drukt niet op het stroomnet.

De energiebesparingsplicht (in combinatie met de informatieplicht energiebesparing) is een instrument om bedrijven hierin hun rol te laten nemen. Aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor de controle en handhaving van de energiebesparingsplicht dient de gemeenteraad over de uitvoering daarvan te worden geïnformeerd, zodat deze op dit thema desgewenst kan sturen.

Werkwijze DoeMee-onderzoek 2024

Om inzicht te krijgen op welke wijze het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing in de praktijk uitgevoerd wordt, is de volgende hoofdvraag voor het DoeMee-onderzoek geformuleerd:

Welke inspanningen plegen gemeenten en provincies bij het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing en wat zijn daarvan de resultaten?

Het onderzoek is in 2024 uitgevoerd over de periode 2019-2023 door middel van het uitzetten van enquêtes bij gemeenten, provincies en de omgevingsdiensten, aangevuld met documentenstudie en focusgroepen. Hierbij is met name gekeken naar:

- de rol van gemeenten en provincies ten aanzien van sturing, handhaving en toezicht;
- de rol van de omgevingsdiensten met betrekking tot de informatiepositie, toezicht en handhaving.

Landelijk gezien leverden met name de omgevingsdiensten (vanuit de hen bij wet gegeven rol) informatie over de resultaten, de gedane inspanningen en de genomen maatregelen en gerealiseerde energiebesparing. Voor de gemeente Groningen is het grootste deel van deze informatie door de gemeente zelf aangeleverd. Dit in tegenstelling tot de wettelijke taak die hiervoor bij de ODG ligt.

Aanvullend op het landelijke onderzoek heeft de Rekenkamer Groningen nader onderzoek gedaan om een beter beeld te kunnen schetsen over de wijze waarop de gemeente Groningen invulling geeft aan de controle op en rapportage over de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing. Hiervoor zijn de documenten die in het landelijk onderzoek zijn gebruikt bestudeerd en hebben er gesprekken plaatsgevonden met de teamleider VTH, team Milieu, dienst Stadsontwikkeling.

Resultaten van het onderzoek

Organisatie energietoezicht gemeente Groningen en financiering

Hierna wordt beschreven op welke wijze het energietoezicht in de gemeente Groningen georganiseerd is mede in relatie tot de andere gemeenten in de provincie en de ODG. Omdat de organisatie en de ontwikkeling daarvan nauw samenhangt met de beschikbaarstelling van financiële middelen in de loop van jaren, wordt de ontwikkeling daarvan ook beschreven.

Periode 2017-2021

De gemeente Groningen voert al sinds 2017 actief energietoezicht uit. Voor 2019 deed de ODG niks aan energietoezicht. De gemeente Groningen besteedde wel al aandacht hieraan. Zo waren er in 2019 drie energietoezichthouders in dienst. In de periode 2019-2020 kwam er een regionale provinciale subsidie beschikbaar om de uit te voeren toezichttaak te ontwikkelen. Het betrof een 40-60 procent cofinancieringsregeling. Een van de medewerkers van de gemeente Groningen is toen uitgeleend aan de ODG met als doel om daar het toezicht op te gaan zetten.

In de periode 2020-2021 kwamen er middelen beschikbaar via de regeling Versterkte Uitvoering Energiebesparings- en informatieplicht (VUE) van het rijk. Deze subsidie was

beschikbaar voor commerciële partijen waar vervolgens de omgevingsdiensten en gemeenten “gratis” mensen konden inlenen om het toezicht uit te voeren. In de Groningse situatie coördineerde de ODG het inlenen van menskracht ten behoeve van de Groningse gemeenten. De ODG hield zich niet bezig met de inhoud van het toezicht. Daardoor werd er tot en met 2022 geen kennis opgebouwd bij de ODG.

Periode 2022-heden

Vanaf 2022 geldt de huidige SPUK-THE-regeling die per 31-12-2026 eindigt. De omgevingsdiensten konden in de periode van oktober 2022 tot en met maart 2023 een specifieke uitkering aanvragen voor extra ondersteuning op toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. De voorschotten die uitgekeerd werden kunnen in de lopende periode van de SPUK-THE-regeling doorgeschoven worden. Of en op welke wijze er een nieuwe financiële landelijke regeling na 2026 komt is nu nog niet bekend.

Jaar	2022	2023	2024	2025	2026	totaal
*1.000 €	466	673	673	267	267	2.346

Beschikbare SPUK-THE voorschotten periode 2022-2026

Met de invoering van de SPUK-THE-gelden werden de provincie en de gemeenten opdrachtgever en de ODG de uitvoerende dienst. Het rijk gaf het geld aan de ODG waardoor de opdrachtgeversrol van provincie en gemeenten uitgehouden werd. Formeel kreeg de ODG dus van het ministerie de opdracht om het toezicht uit te voeren, maar er zijn geen doelstellingen geformuleerd.

Vanwege het belang dat de gemeente daarin ziet bleef de gemeente Groningen, net als de jaren daarvoor, haar eigen toezicht uitvoeren. De gemeente heeft vier fte hierop ingezet. Het SPUK-THE-budget is voor de gemeente Groningen te beperkt om alle kosten van het energietoezicht te kunnen dekken. Bij een evenredige verdeling van dit budget over de provincie zou de gemeente slechts “recht” hebben op ongeveer één fte aan geld uit de SPUK-THE.

De gemeente is bevoegd gezag en kan dus worden aangesproken op de taakuitvoering van de ODG. De gemeente Groningen stelt dat zij de kwaliteit van het toezicht wil behouden en daarom de taak zelf uitvoert. Dit is in strijd met de Bor. De werkwijze van de gemeente Groningen is zowel bij het rijk als de provincie bekend, maar geen van beide heeft daar actie op genomen.

Voor het jaar 2024 is een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de ODG overeen gekomen. De directeur Stadsontwikkeling en de directeur ODG hebben dit voorbereid. Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst is besloten door het AB van de ODG, niet door het college van B&W. Namens de gemeente is deze ondertekend door de directeur Stadsontwikkeling. Deze samenwerkingsovereenkomst is inmiddels geactualiseerd voor het jaar 2025.

De gemeentelijke coördinator heeft regulier overleg met de coördinator van de ODG. In dat overleg worden onder meer prioriteiten, doelstellingen en aantallen onderzoeken bepaald. Sinds 2024 is er een gezamenlijk bestand waarin gewerkt wordt en wordt de informatie met elkaar afgestemd. Deze werkwijze, die is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, is nog steeds in strijd met de Bor.

Doelstellingen en resultaten toezicht

Er zijn tot nu toe geen prestatieafspraken met de ODG gemaakt, omdat de gemeente geen opdrachtgever is voor de ODG op het gebied van energietoezicht. Het rijk heeft eveneens geen prestatieafspraken met omgevingsdiensten gemaakt in relatie tot de gegeven subsidie. De directie ODG heeft zelf ook geen te realiseren doelstellingen geformuleerd. Wel heeft het college van B&W het uitvoeringsprogramma VTH vastgesteld. Hierin zijn doelstellingen voor het toezicht op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing voor de gemeente Groningen opgenomen. De ODG is niet betrokken bij het vaststellen van de doelstellingen voor de gemeente Groningen.

Het totaal aantal bedrijven in de gemeente Groningen bedraagt ongeveer 4.000. De basis zijn de bedrijven waar de ODG al een taak had op het gebied van milieutoezicht (basispakket). Dit betreft ongeveer 10 procent van het bestand. Als gevolg van de invoering van de omgevingswet is het aantal bedrijven dat onder het milieutoezicht staat van de ODG opgelopen tot ongeveer 1.200. Dit is het basispakket voor het toezicht op de energiebesparingsplicht. Vanuit het verleden is er geen kennis bij deze 1.200 bedrijven vergaard over het energieverbruik van die bedrijven.

De gemeente heeft ingezet om van alle bedrijven informatie over het energieverbruik te verzamelen. Van deze bedrijven valt ongeveer 35 procent onder de regeling energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing. Dit aantal (ongeveer 1.400) wordt door de gemeente beschouwd als het basispakket voor het energietoezicht. Inmiddels heeft de gemeente nagenoeg alle benodigde informatie over het energieverbruik. Bijna al deze bedrijven zijn minimaal eenmaal bezocht.

De ODG heeft slechts zicht op de eerder genoemde 1.200 bedrijven. De ODG zou ten behoeve van de gemeente in 2024 ongeveer 95 controles uitvoeren bij een evenredige verdeling van de inzet via de SPUK-gelden over de provincie. Dit gebeurt in de praktijk echter niet. De inzet van de ODG is nagenoeg volledig gericht op de andere gemeenten in de provincie, omdat de gemeente Groningen met haar zelf gefinancierde inzet al de beoogde doelstelling van 300 controles (1.200 bedrijven eens per vier jaar) in 2024 ruim haalt. Naar schatting heeft de ODG nog 5-10 jaar nodig om alle bedrijven binnen alle gemeenten in de provincie te controleren op de energiebesparings- en informatieplicht.

Landelijk is het effect van de energiebesparingsplicht beperkt. Dat komt doordat er decentraal (te) weinig prioriteit aan controle en handhaving gegeven wordt. Het komt ook doordat de rijksfinanciering weinig stabiel is en de regeling complex is. De gemeente Groningen laat echter een ander beeld zien. Er is een structurele inzet op energietoezicht vanuit de gemeente en het toezicht beperkt zich niet alleen op de grote bedrijven maar ook op de kleinere bedrijven.

Het aantal fte's (4) bij de gemeente komt overeen met de werkomvang van 1.400 bedrijven waar het toezicht op gericht moet zijn. De oorspronkelijke planning was dat in de periode 2018-2023 alle eerste controles uitgevoerd zouden zijn en dat vanaf 2020 de eerste hercontroles uitgevoerd zouden gaan worden. Eind 2024 zijn alle eerste controles uitgevoerd. In 2022 is door de gemeente voor het eerst onderzocht wat hercontroles opleveren. Volgens opgave van de gemeente besparen bedrijven die opnieuw zijn gecontroleerd, gemiddeld 13 procent op gas en 10 procent op elektriciteit. Dit komt neer op een CO₂-reductie van 11 procent. Het doel is om deze resultaten tegen eind 2026 zelfs te verdubbelen. De omgevingsdienst heeft geen zicht op de totaal gerealiseerde energiebesparing.

De factsheet voor de gemeente Groningen is niet bij deze brief meegenomen. In de factsheet van het DoeMee-onderzoek zijn door de onderzoekers de kwantitatieve gegevens opgenomen die de omgevingsdiensten hebben opgegeven. De factsheet van de gemeente Groningen geeft dus geen juist beeld voor de gemeente Groningen omdat in de onderzoeksperiode de registratie en verantwoording door de gemeente zelf gebeurde en de ODG slechts een beperkt aantal gegevens heeft van controles die ze zelf in de gemeente Groningen heeft uitgevoerd.

Rapportage energietoezicht

Uit het landelijk onderzoek blijkt dat het merendeel van de omgevingsdiensten geen zicht heeft op het energiebesparingspotentieel van bedrijven. Dit is hoeveel bedrijven zouden kunnen besparen als zij aan de energiebesparingsplicht zouden voldoen. Hierdoor kunnen de omgevingsdiensten dit inzicht ook niet aan gemeenteraden en dagelijkse besturen bieden.

De gemeenteraad Groningen is tot 2024 over de uit te voeren energietoezicht taak geïnformeerd vanuit de gemeentelijke organisatie, omdat de ODG niet beschikt over adequate informatie. De verantwoording vindt plaats via het uitvoeringsprogramma VTH en het jaarverslag.

Tot en met 2023 heeft de gemeente niet het aantal door haar uitgevoerde controles aan de ODG gerapporteerd. De gemeente rapporteerde de aantallen in haar reguliere jaarverslagen. Vanaf 2024 vindt er wel een gezamenlijke afstemming tussen de gemeente en de ODG plaats over de aantallen controles waardoor de ODG aan haar taak kan voldoen om het bevoegd gezag te informeren over de uitvoering van haar taak.

Samenvattende opmerkingen

De door het rijk en provincie beschikbaar gestelde middelen zijn ontoereikend om de benodigde inspanningen voor het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht energiebesparing voldoende adequaat te organiseren. De gemeente Groningen heeft daarom eerder besloten daar zelf extra middelen voor beschikbaar te stellen, waardoor er een goed zicht is op de besparingsresultaten van de bedrijven die onder de wettelijke regeling vallen. Inmiddels zijn alle bedrijven minstens eenmaal bezocht en zijn al verscheidene hercontroles uitgevoerd. Hiermee loopt de gemeente Groningen voorop in de provincie Groningen en ook landelijk. Door de werkwijze van de gemeente Groningen is er al veel kennis opgebouwd. Deze wordt nu deels ook ingezet om de rol van de ODG op provinciaal niveau te versterken.

Vanaf de invoering van de SPUK-THE-regeling is de uitvoering van het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht door het rijk bij de omgevingsdiensten neergelegd. De werkwijze van de gemeente Groningen sluit hier niet op aan. Met de samenwerkingsovereenkomst is beoogd om de samenwerking met de ODG te versterken. Echter de huidige werkwijze is nog altijd in strijd met de Bor.

Aanbevelingen

1. De uitvoering van de toezichtstaken energiebesparingsplicht in overeenstemming te brengen met de Bor. Daartoe met de ODG afspraken maken om de taken die de gemeente nu uitvoert voor het toezicht op de energiebesparingsplicht daar onder te brengen. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat de huidige kwaliteit van en inzet op de toezichthoudende taken behouden blijft.
2. Gelet op de impact van het besparen van energie door bedrijven op het realiseren van de klimaatdoelstellingen van de gemeente als gemeenteraad meer aandacht besteden aan en zo nodig sturen op de resultaten van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht en de informatieplicht energiebesparing.

Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de Rekenkamer.

Met vriendelijke groet,

B. Brink,
Voorzitter Rekenkamer Groningen

Bijlagen

Bijlage 1. Belangrijkste conclusies landelijk DoeMee-onderzoek

Op 21 november 2024 publiceerde de Vereniging van Rekenkamers het [rapport DoeMee-onderzoek 2024: Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing](#).

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies uit dit rapport.

1. Door SPUK-regelingen vanuit het Rijk en subsidies vanuit provinciale akkoorden is het beschikbare budget de afgelopen jaren toegenomen, zijn er meer uren door de omgevingsdiensten ingezet, zijn er meer controles uitgevoerd en zijn er ook meer overtredingen geconstateerd. Echter, zoals gesteld door omgevingsdiensten maar ook geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer, zijn de huidige beschikbare middelen ontoereikend om alle bedrijven en instellingen op de verplichtingen te controleren.
2. De meeste gemeenten en provincies hebben de energiebesparings- en informatieplicht opgenomen onder het taakveld van de omgevingsdiensten in de begroting. Meestal is er geen aparte post op de begroting opgenomen die specifiek gaat over de energiebesparings- en informatieplicht. Over het algemeen is er een opdracht richting de omgevingsdiensten geformuleerd en zijn er afspraken gemaakt over het aantal te bezoeken bedrijven, de verantwoording en monitoring. Sommige gemeenten voeren daarnaast zelf nog werkzaamheden uit, maar dit aantal is beperkt.
3. Voor de omgevingsdiensten was het in het begin vaak onduidelijk welke bedrijven onder de verplichtingen vielen. Sommige omgevingsdiensten hebben de afgelopen jaren veel tijd gestoken in het achterhalen van de bedrijven die zich aan de informatieplicht en de energiebesparingsplicht moeten houden. Hiervoor heeft eigen dataverzameling plaatsgevonden en is deze soms gecombineerd met gegevens van RVO, maar blijven sommige bedrijven nog steeds buiten beeld. Gemist worden vooral de gegevens van het energieverbruik door netbeheerders, ook voor het monitoren over de tijd heen.
4. Controles bij bedrijven vinden meestal plaats aan de hand van specifieke energiecontroles of algemene milieucontroles aan de hand van de erkende maatregelenlijst. De prioritering van de te bezoeken bedrijven vindt vaak op basis van de rubricering die RVO toevoegt aan de informatieplicht rapportages of op basis van een eigen risicoanalyse die specifiek gericht is op de energiebesparingsplicht. Bij het merendeel van de omgevingsdiensten duurt het echter nog tussen de 2 en de 10 jaar voordat alle bedrijven binnen de gemeenten en/of provincie zijn gecontroleerd.
5. De omgevingsdiensten kunnen geen of slechts indicatief informatie aanleveren over het energiebesparingspotentieel en de totaal gerealiseerde energiebesparing. Door gemeenten en provincies wordt echter aangegeven dat die wel relevant is om te bepalen wat de inspanningen op toezicht en handhaving uiteindelijk opleveren. De Algemene Rekenkamer concludeert dat op basis van

prognoses de totaal gerealiseerde energiebesparing ten opzichte van het gestelde doel sterk achter blijft.

6. Concluderend stellen de onderzoekers op basis van het bovenstaande dat het toezicht op en de handhaving van de informatieplicht en de energiebesparingsplicht afgelopen jaren is toegenomen. Het budget is vergroot, het aantal controles en ingezette uren toegenomen en ook het aantal geconstateerde overtredingen is gestegen. Echter zijn er nog steeds bedrijven en instellingen die niet aan de verplichtingen voldoen of buiten beeld van de omgevings-diensten zijn. Ook voor de toekomst zullen een behoorlijk budget en capaciteit bij omgevingsdiensten nodig zijn, en wel structureel. Tegelijkertijd blijft het onduidelijk welke resultaten hier precies mee bereikt worden, doordat het zicht op het besparingspotentieel slecht is. Zolang dat het geval is, zal verantwoording van de ingezette middelen voor provincies en gemeenten (maar ook voor het Rijk) moeilijk zijn.

Bijlage 2. Belangrijkste uitkomsten van het Algemene Rekenkamer onderzoek

Op 21 november 2024 publiceerde de Algemene Rekenkamer het [rapport](#) *“Energiebesparingsplicht, 2008-2023, Hoge ambities, Onbekend resultaat”*.

Hoewel al vaak werd gesteld dat de plicht niet werkt, is dat voor het eerst structureel in kaart gebracht. De minister weet niet hoeveel energie wordt bespaard door de plicht, hoeveel bedrijven voldoen aan de plicht en hoeveel controles plaatsvinden. Deels is dat het gevolg van het gedecentraliseerde systeem waarbinnen de energiebesparingsplicht wordt gehandhaafd. Deels komt het ook omdat de minister geen acties heeft ondernomen om zicht te krijgen op zaken als kosten, controles en naleving. Veel van de ingrepen van de minister en haar voorgangers om de energiebesparingsplicht te verbeteren niet onderbouwd en de resultaten worden niet onderzocht.

Door het onderzoek bij 109 decentrale overheden, kreeg de Algemene Rekenkamer inzichten in de decentrale situatie die zij anders nooit hadden kunnen verkrijgen. Zo is er meer bekend over controles die gemeenten en provincies bekostigden. Ook weten we nu meer over hoeveel jaar omgevingsdiensten nodig hebben om alle bedrijven die onder de plicht vallen te controleren. Door het DoeMee-onderzoek samen met de Vereniging van Rekenkamers, ontstond een compleet beeld van de energiebesparingsplicht: van beleid tot uitvoering. Hiermee kan het realiteitsgehalte van de ambities en doelen van de minister beter worden ingeschat.

Voor lokale rekenkamers zijn enkele zaken in dit rapport van de Algemene Rekenkamer bij uitstek interessant, omdat dit raakt aan het onderzoek dat zij uitvoerden naar het toezicht op en de handhaving van de plicht:

- Opeenvolgende ministers en kabinetten wilden dat elke 4 jaar 100 procent van de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, laten controleren. Volgens een vorig kabinet zijn hierover afspraken gemaakt (hoofdstuk 6.1).
- De minister weet niet hoeveel controles plaatsvinden die zijn bekostigd door provincies en gemeenten. De cijfers uit het DoeMee-onderzoek 2024 + cijfers van de minister over door haar bekostigde controles wijzen uit dat de ambitie niet is gehaald. (hoofdstuk 6.2).
- De minister van Klimaat en Groene Groei weet echter niet hoeveel een complete controle van de hele doelgroep kost én zij weet niet hoeveel provincies en gemeenten uitgeven aan de controles. De Algemene Rekenkamer schat in dat € 20-54 miljoen per jaar nodig is voor een volledige controle (hoofdstuk 6.3). De minister maakte echter maar € 5,5-18,5 miljoen per jaar vrij.
- Bij dit alles vraagt de Rekenkamer aandacht voor de doelmatigheid van het toezicht. Een complete 4-jaarlijkse controle van de hele doelgroep kost veel geld.

Maar de opbrengst van de energiebesparingsplicht bij de circa 90.000 bedrijven die ook al voor 2023 onder de plicht vielen, levert waarschijnlijk minder op dan volledige controle bij de circa 300 ETS-bedrijven.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Klimaat en Groene Groei aan om de scenario's te ontwikkelen voor een verbeterde energiebesparingsplicht en daaruit een keuze te maken. Ook wordt aanbevolen om afspraken te maken met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, provincies en gemeenten over een gewenste en realistisch toezicht.

Bijlage 3. Verslag gesprek in kader bestuurlijk hoor en wederhoor

Aanwezig: Mirjam Wijnja (wethouder), Rik van Niejenhuis (wethouder), Hans van den Biggelaar (teamleider vergunningverlening en handhaving milieu), Hans Kastermans (lid rekenkamer), Jesper Stap (secretaris rekenkamer)

Datum: 7 mei 2025

Totstandkoming rekenkamerbrief

Dhr. Kastermans licht kort de totstandkoming van de rekenkamerbrief en de bedoeling van het bestuurlijk wederhoor toe. Er heeft een landelijk DoeMee-onderzoek plaatsgevonden naar de energiebesparingsplicht. De Rekenkamer Groningen heeft hieraan deelgenomen en heeft aanvullend onderzoek gedaan. De resultaten zijn verwerkt in deze rekenkamerbrief, inclusief twee aanbevelingen. Het college krijgt tijdens het gesprek de gelegenheid om te reageren op de brief en wordt achteraf gevraagd het verslag dat van dit gesprek wordt gemaakt te accorderen (en heeft daarbij gelegenheid om eventuele onjuistheden te corrigeren). Indien er behoefte is aan een schriftelijke reactie van het college, kan deze reactie achteraf worden bijgevoegd bij het verslag van het bestuurlijk wederhoor.

Goede resultaten van de gemeente

Mw. Wijnja trapt af door te stellen dat ze blij is met de omschrijving van het gemeentelijke beleid en de uitvoering daarvan in de rekenkamerbrief. Ze is trots op de goede resultaten. De gemeente Groningen heeft een goed zicht op de besparingsresultaten van bedrijven en elk bedrijf is minstens eenmaal bezocht. Hiermee loopt de gemeente Groningen in de regio voorop. Politiek gezien is er volgens haar in de gemeente veel draagvlak voor de werkwijze en de ingezette capaciteit.

Discrepancie tussen wettelijke verplichting en uitvoering daarvan door gemeente

Dhr. Kastermans vraagt hoe de wethouders kijken naar de belangrijkste bevinding van de rekenkamer, namelijk dat er een discrepantie is tussen dat wat landelijk is voorgeschreven en de uitvoering van controles door de gemeente. Dhr. Van Niejenhuis stelt dat het college deze discrepantie erkent, maar dat het een bewuste keuze is om wel op deze manier door te werken, omdat dit goede resultaten oplevert.

Wat betreft de situatie met de Omgevingsdienst Groningen (ODG) legt de rekenkamer de vinger precies op de zere plek. Mw. Wijnja zegt te begrijpen dat aanbevolen wordt er zorg voor te dragen dat de landelijke regelgeving wordt gevolgd. Het college is zich bewust van het dilemma: Groningen houdt zich niet aan de regels door toezicht en handhaving zelf uit te voeren. Tegelijkertijd zou het overdragen van deze taken aan de Omgevingsdienst op korte termijn leiden tot een terugval in kwaliteit en effectiviteit. Dat komt doordat de gemeente Groningen veel kennis heeft, en naast toezicht en handhaving ook actief kan adviseren. De gemeente heeft een gereedschapskist in huis waarmee gelijk advies kan worden gegeven over subsidies of ondersteuning kan worden geleverd bij het lezen van offertes. Bijvoorbeeld via 'Groningen Werkt Slim'.

Mw. Wijnja is zelf lid van het AB van de Omgevingsdienst. Collega-gemeenten zijn begripvol voor de manier waarop Groningen het toezicht en de handhaving op de

energiebesparingsplicht heeft georganiseerd. Andere gemeenten zetten minder in op advisering, en houden het bij toezicht en handhaving. De manier waarop de gemeente Groningen het toezicht op de energiebesparingsplicht heeft georganiseerd is binnen het AB wel een belangrijk gespreksonderwerp. Ook in een gesprek tussen de verantwoordelijk minister en het AB is het dilemma van de gemeente Groningen aan de orde geweest. Het is een zoektocht: de huidige manier van werken schuurt en de gemeente blijft het gesprek aangaan met de ODG over hoe het toezicht vormgegeven zou kunnen worden, op een manier die in lijn is met de regels, zonder aan kwaliteit en effectiviteit in te boeten.

Terugval in kwaliteit bij overdragen taken aan de Omgevingsdienst

Dhr. Kastermans vraagt wat gedaan kan worden om een terugval in kwaliteit te voorkomen wanneer de taken worden overgeheveld naar de ODG. Mw. Wijnja geeft aan dat de ODG-organisatie voor een enorme opgave staat als het gaat om de bestaande taken en daar komt steeds meer bij. Bovendien is de krappe arbeidsmarkt een uitdaging en hebben verschillende gemeenten in de regio weinig financiële ruimte. Op de vraag of er ook een terugval zou zijn in de kwaliteit wanneer het personeel wordt overgedragen stelt dhr. Van den Biggelaar dat dit in theorie mogelijk is, maar dat er wel haken en ogen aan zitten. Zo wordt het complexer wanneer de ODG het toezicht houdt en de gemeente bedrijven blijft adviseren, terwijl juist vertrouwen en nabijheid belangrijke aspecten zijn wanneer het aankomt op advisering. Ook is het maar de vraag of medewerkers van de gemeente overgeplaatst willen worden naar de ODG.

Ook komt de expertise van de Omgevingsdienst aan de orde. Dhr. Kastermans vraagt of de werkwijze van de gemeente Groningen heeft geleid tot een gebrekkige kennisopbouw bij de ODG. Dhr. Van den Biggelaar antwoordt dat er een samenwerkingsovereenkomst is, en dat toezichthouders van de gemeente en de ODG met elkaar afstemmen. Mw. Wijnja reageert dat dit bestuurlijk bij de ODG geen onderwerp van discussie is. De prioritering van de gemeente Groningen ligt meer dan bij andere gemeenten op begeleiding en advisering.

Machtsmiddelen van de gemeente om te handhaven

Dhr. Kastermans vraagt of de machtsmiddelen die de gemeente kan inzetten om te handhaven veel worden gebruikt. Dhr. Van Niejenhuis antwoordt dat dit maar weinig nodig is, maar wel gebeurt. In principe verdienen energiebesparende maatregelen zich terug. Daarom is er weinig druk nodig om bedrijven over de streep te halen. Toch worden er hier en daar wel sancties opgelegd.

Rol van de raad

Dhr. Van Niejenhuis vraagt zich af waarom de raad meer aandacht zou moeten hebben voor de resultaten van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht (de tweede aanbeveling in de rekenkamer-brief). De resultaten zijn immers heel goed. Dhr. Kastermans antwoordt dat de raad dus het college zou kunnen complimenteren. De raad dient zich vooral bewust te zijn van de impact die de besparing van energie door bedrijven heeft in relatie tot de gestelde doelen m.b.t. de energietransitie en het CO₂-neutraal zijn. Nu blijft de gemeentelijke inzet daarvoor grotendeels buiten het blikveld van de raad. Mw. Wijnja wijst er op dat de resultaten van het toezicht telkens worden

opgenomen in het VTH-jaarverslag. Dhr. Van Niejenhuis vult aan dat er een aparte duurzaamheidsparagraaf is in de begroting en jaarrekening, en dat de raad op die manier ook goed op de hoogte blijft van de resultaten.

Afsluiting

Dhr. Kastermans concludeert dat college en ODG de vraag hoe het toezicht in lijn met de landelijke regelgeving te organiseren, zonder aan kwaliteit en effectiviteit in te boeten, actief 'boven tafel' houden. Er is begrip voor de aanbeveling die de rekenkamer doet, maar het is niet voor de hand liggend daar op korte termijn gevolg aan te geven. Afgesproken wordt dat met het in het (te accorderen) verslag van dit overleg opnemen van de bemerkingen van de portefeuillehouders de reactie van het college op de rekenkamerbrief afdoende wordt weergegeven.