



ONDERZOEKSRAPPORT

Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad

In opdracht van de Rekenkamer Zaanstad



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Toelichting en leeswijzer	5
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding onderzoek	6
1.2. Doel en onderzoeksvragen	7
1.2.1. Doelstellingen van het onderzoek	7
1.2.2. Onderzoeksvragen	7
1.3. Aanpak	8
1.3.1. Afbakening	8
1.3.2. Normenkader	8
1.3.3. Onderzoeksstappen	10
1.4. Leeswijzer	10
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	11
2. De context van de opdracht	12
2.1. Kaders en ontwikkelingen wet- en regelgeving	12
2.1.1. Inwerkingtreding energiebesparingsplicht (1 januari 2008)	12
2.1.2. Toevoeging van zeven branches aan de energiebesparingsplicht (12 december 2017)	13
2.1.3. Inwerkingtreding informatieplicht (1 juli 2019)	13
2.1.4. Kamerbrief wijzigende wetgeving energiebesparingsplicht (4 juli 2022)	14
2.2. Beleidskaders milieudoelstellingen en verbonden partijen	14
2.2.1. Vaststelling nota verbonden partijen (6 maart 2014) en nieuwe nota verbonden partijen (14 oktober 2021)	14
2.2.2. Vaststelling Zaanse Energie Agenda 2014-2018 (13 november 2014)	15
2.2.3. Het Zaans Klimaatakkoord 1.0 (11 december 2019) en 2.0 (23 maart 2021)	15
2.3. De opdracht op het vlak van energiebesparingswetgeving	16
2.3.1. Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven OD NZKG (mei 2015)	16
2.3.2. Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020 (april 2016)	16
2.3.2.1 Informatievoorziening over het PvA	17
2.3.2.2 Capaciteitsinzet voor uitvoering PvA	17
2.3.2.3 Inventarisatie capaciteitsinzet	18
2.3.2.4 Koppeling middelen aan capaciteitsinzet	19
2.3.2.5 Jaarlijkse afspraken op basis van het PvA	19
2.3.3. Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025 (28 januari 2022)	21



3. Opdrachtverlening gemeente Zaanstad – OD NZKG	23
3.1. Reguliere opdrachtverstrekking Zaanstad-OD NZKG	23
3.2. Opdracht energiebesparingsplicht en informatieplicht	24
3.2.1. Energiebesparingsplicht in het 'Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020'	24
3.2.2. Vertaling afspraken uit het PvA 2016-2020 in jaarlijkse opdrachten	24
3.3. Overeengekomen activiteiten en resultaten	26
3.3.1. Toezicht via integrale controles en themacontroles	26
3.3.2. Gemaakte afspraken als basis, niet het aantal controles	27
3.4. Informatievoorziening	28
3.5. Capaciteit en middelen	28
3.5.1. Inzet capaciteit bij de uitvoering van de opdracht	28
3.5.2. Verantwoording over de gealloceerde middelen	29
3.6. Bestuurlijke afweging capaciteit en middelen	30
3.6.1. Afweging capaciteit periode 2016-2022	30
3.6.2. Afweging opdracht energiebesparing anno 2022	31
3.7. Oordeel over: opdrachtverstrekking	32
4. Organisatie en uitvoering van het toezicht	34
4.1. Het proces van toezicht en handhaving op papier	34
4.1.1. Wortel- en stokstrategie	34
4.1.2. Integrale en thematische controles	35
4.1.3. De Erkende Maatregelenlijst (EML) als basis	36
4.2. Toezicht en handhaving in de praktijk	36
4.2.1. Uitvoering van de opdracht	36
4.2.2. Uitvoeringspraktijk afgezet tegenover de opzet	38
4.3. Randvoorwaarden voor de uitvoering	38
4.3.1. Capaciteit: middelen voor de uitvoering	38
4.3.2. Kennis en expertise	40
4.3.3. Risicoanalyse en -beheersing	41
4.4. Inzicht in resultaten van toezicht en handhaving	42
4.4.1. Inzicht in de resultaten van de energiebesparingsplicht	42
4.4.2. Inzicht in de resultaten van de informatieplicht	45
4.5. Oordeel over: uitvoering	46
5. Sturing gemeente	49
5.1. Sturing door de gemeente	49
5.1.1. Proces van sturing op papier	49
5.1.2. Proces van sturing in de praktijk	50
5.2. Bijsturing op de opdrachtverstrekking	53
5.3. Oordeel over: sturing	55
6. Resultaten energiebesparingspotentieel	57



6.1. Inzicht in energiebesparingspotentieel en gerealiseerde energiebesparing	57
6.1.1. Toelichting op (beperkt) inzicht in CO ₂ -reductie of energiebesparing in het PvA 2016	57
6.2. Monitoringsinformatie voor de gemeente Zaanstad	59
6.3. Oordeel over: resultaten energiebesparingspotentieel	61
7. Informatievoorziening aan de raad	62
7.1. Afspraken over informatievoorziening college-raad	62
7.2. Informatievoorziening in de praktijk	62
7.3. Oordeel over: informatievoorziening aan de raad	64
Bijlage 1. Overzicht geïnterviewde personen	65



Toelichting en leeswijzer



1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

De gemeente Zaanstad heeft de ambitie uitgesproken om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te zijn. Een belangrijk onderdeel van deze ambitie is het verminderen van het energieverbruik bij bedrijven en instellingen die vallen onder de Wet milieubeheer (Wm). In het Nieuw Zaans Klimaatakkoord 2.0 is aangegeven dat op basis van de Klimaatmonitor¹ kan worden geconstateerd dat de bedrijven in de gemeente Zaanstad tezamen ongeveer de helft van de CO₂ van de gemeente Zaanstad uitstoten (industrie 37% en commerciële dienstverlening 13%).²

In artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer is met ingang van 1 januari 2008 de bepaling opgenomen dat inrichtingen (bedrijven en instellingen) alle energiebesparende maatregelen moeten treffen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden. Deze maatregelen zijn opgenomen in de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML) en gelden anno 2022 voor 19 bedrijfstakken.

Deze verplichting geldt voor inrichtingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh aan elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgas (equivalent) gebruiken. Naast de energiebesparingsplicht hebben bedrijven en instellingen op grond van het Activiteitenbesluit Milieubeheer een informatieverplichting om eens per vier jaar over door hen geïmplementeerde energiebesparende maatregelen te rapporteren. De eerste keer moest dit voor 1 juli 2019 gebeuren via het eLoket van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Het college van B en W van de gemeente Zaanstad is als bevoegd gezag meestal³ verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht. De directeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied voert deze taken in mandaat uit voor het college van B en W van de gemeente Zaanstad.⁴

Resumerend kunnen we stellen dat de aanleiding voor dit onderzoek wordt gevormd door:

- Het belang van de maatregel bij het realiseren van de ambitie voor de gemeente Zaanstad om tussen 2030 en 2040 energieneutraal te zijn.
- De wettelijke verplichting die in het Activiteitenbesluit Milieubeheer is opgenomen.
- De rol van de gemeente Zaanstad om op deze verplichtingen toezicht te houden en ze te handhaven als bevoegd gezag.

¹ Zie: <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/co2-uitstoot/>

² Gemeente Zaanstad. (maart 2021). *Nieuw Zaans Klimaatakkoord 2.0*.

³ Meestal is de gemeente het bevoegd gezag. In enkele gevallen, waarbij er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, is een andere instantie bevoegd, zoals Gedeputeerde Staten, de minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat.

⁴ Gemeente Zaanstad. *Besluit mandaat, machtiging en volmacht Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) 2017 gemeente Zaanstad, Bijlage II Register behorend bij besluit mandaat, machtiging en volmacht, onderdeel 7.1.*



1.2. Doel en onderzoeksvragen

1.2.1. Doelstellingen van het onderzoek

De Rekenkamer heeft het volgende onderzoeksdoel geformuleerd: het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het college invulling geeft aan haar toezicht- en handhavingstaak van de energiebesparings- en informatieplicht, en welke middelen ze daarvoor beschikbaar stelt. Belangrijk aandachtspunt daarbij is of de gemeenteraad van de gemeente Zaanstad hierover voldoende inzichtelijke informatie ontvangt. Daarbij wil de Rekenkamer komen tot verbeteringen die de gemeente Zaanstad kan doorvoeren rond het toezicht op en de handhaving van de realisatie van de verplichte energiebesparende maatregelen door bedrijven, en de informatieplicht die daaraan gekoppeld is.

Het onderzoek richt zich op de volgende aspecten:

- De opdrachtverlening van de gemeente Zaanstad met bijbehorende middelen aan de OD NZKG voor toezicht op en handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.
- De wijze waarop het college van de gemeente Zaanstad de opdrachtverlening aan de OD NZKG controleert en (bij)stuurt en de gemeenteraad van Zaanstad daarover informeert.
- De uitvoering van toezicht en handhaving door de OD NZKG en de verantwoording daarover aan de gemeente Zaanstad, en specifiek aan de gemeenteraad.

Indien deze informatie voorhanden is bij de OD NZKG en/of de gemeente, wil de Rekenkamer ook aandacht besteden aan het energiebesparingspotentieel, de realisatie van besparingsmaatregelen en redenen voor niet (volledige) realisatie. Hiervoor geldt echter dat dit onderzoek zich beroept op bij de gemeente of OD NZKG voorhanden zijnde informatie.

1.2.2. Onderzoeksvragen

Voor dit Rekenkameronderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

In hoeverre is het toezicht op en de handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht bij bedrijven in de gemeente Zaanstad goed ingericht en wordt de gemeenteraad voldoende door het college geïnformeerd over de uitvoering en de bereikte resultaten?

De hoofdvraag is uitgewerkt in vier deelvragen die sowieso beantwoord moeten worden, passend bij de aspecten die onder de uitwerking van het onderzoeksdoel zijn behandeld:

1. Hoe zijn het toezicht en de handhaving georganiseerd van de in het Activiteitenbesluit Milieubeheer vastgelegde informatie- en energiebesparingsplicht bij bedrijven in de gemeente Zaanstad?
2. In hoeverre stuurt de gemeente op een adequate uitvoering van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?
3. In hoeverre is er voldoende toezicht op en handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht door de OD NZKG?
 - a. In hoeverre is er inzicht bij de OD NZKG in het aantal bedrijven in Zaanstad dat valt onder de verplichtingen uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer?
 - b. In hoeverre heeft de OD NZKG inzicht in de mate waarin bedrijven voldoen aan de informatie- en energiebesparingsplicht?



4. Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de uitvoering en de bereikte resultaten van de handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer en over de eventuele bijstellingen in de opdracht aan de OD NZKG?

Indien er informatie voorhanden is over het energiebesparingspotentieel en de resultaten die met energiebesparingsmaatregelen worden bereikt, dan wordt ook de vijfde deelvraag beantwoord:

5. Hoe groot is het energiebesparingspotentieel bij Wm-inrichtingen in de gemeente Zaanstad en welke resultaten zijn er met de energiebesparingsmaatregelen bereikt in relatie tot het besparingspotentieel?

1.3. Aanpak

1.3.1. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

1. Bedrijven met een energiebesparingsplicht waarvoor de gemeente Zaanstad op het gebied van handhaving en toezicht optreedt als bevoegd gezag.
2. Bedrijven waarvoor in de periode 2014-2022 de energiebesparingsplicht geldt.
3. Informatie over het energiebesparingseffect van de ingezette maatregelen in relatie tot het besparingspotentieel, zoals bekend bij de OD NZKG.

Het onderzoek richt zich niet op:

4. Bedrijven met een energiebesparingsplicht waarvoor de provincie of een andere instantie op het gebied van toezicht en handhaving optreedt als bevoegd gezag.
5. Bedrijven of instellingen die geen informatieplicht hebben, zoals alle Wm-inrichtingen die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem en glastuinbouwbedrijven die deelnemen aan het CO₂-vereveningssysteem.
6. Rollen en ervaringen van bedrijven of instellingen bij de informatie- en energiebesparingsplicht.

1.3.2. Normenkader

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, wordt er gewerkt met een normenkader. Aan het einde van elk hoofdstuk wordt een toetsing gedaan op het normenkader. Op basis hiervan worden de conclusies geformuleerd. In dit onderzoek is het normenkader toegepast zoals weergegeven in de tabel op de volgende pagina.



Tabel 1. Normenkader

Aspect	Normen
Opdracht-geverschap	<ol style="list-style-type: none">1. Er is een duidelijke opdracht vanuit de gemeente Zaanstad verstrekt voor de uitvoering van toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG. De opdracht is volledig conform het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Voor de gemeente Zaanstad is helder wat zij van de OD NZKG kan verwachten aan activiteiten en te leveren resultaten in een gegeven tijdspad.2. Jaarlijks zijn aan de opdracht aan de OD NZKG voldoende middelen (geld en mensen) gealloceerd voor de uitvoering.3. Over de opdracht aan de OD NZKG en de bijbehorende allocatie van middelen heeft een duidelijke, integrale, bestuurlijke afweging plaatsgevonden.4. Bij de opdrachtverstrekking zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG over de uitvoering.
Uitvoering	<ol style="list-style-type: none">1. Binnen de OD NZKG is een toezicht- en handavingsproces opgesteld om uitvoering te geven aan de opdracht van de gemeente Zaanstad.2. Een risicoanalyse is uitgevoerd en gedeeld met de gemeente Zaanstad waarbij zo nodig beheersmaatregelen zijn getroffen.3. De benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering (benodigde capaciteit, kennisontwikkeling etc.) zijn binnen de OD NZKG voorhanden en worden ten volste benut.4. Het toezicht- en handavingsproces vindt in de praktijk plaats zoals opgezet op papier.5. De uitvoering van de opdracht door de OD NZKG vindt plaats conform opdrachtverstrekking.<ol style="list-style-type: none">a. Hiermee is er inzicht in het aantal bedrijven in Zaanstad dat valt onder de verplichtingen uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.b. Hiermee heeft de OD NZKG inzicht in de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht.
Sturing	<ol style="list-style-type: none">1. Het proces van sturing op toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht is op papier verankerd. Hierbij is aandacht voor het samenspel tussen college en organisatie.2. In de praktijk wordt dit proces nageleefd.3. De gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG, conform gemaakte afspraken, tijdig de juiste en volledige informatie om (eventueel bij) te kunnen sturen op de opdrachtverstrekking.4. Indien nodig, wordt op basis van deze informatie door het college bijgestuurd op de opdrachtverstrekking.
Informatievoorziening aan de raad	<ol style="list-style-type: none">1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht, de daarbij bereikte resultaten en eventuele bijsturingen in de opdracht aan de OD NZKG.2. Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd. De raad is hierdoor voldoende op de hoogte van de uitvoering en eventuele bijsturingen in de opdracht aan de OD NZKG.
Indien te beoordelen	
Resultaten	<ol style="list-style-type: none">1. De OD NZKG is in staat om de gemeente Zaanstad inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing.2. Deze gegevens worden gemonitord en periodiek verstrekt aan de gemeente Zaanstad.



1.3.3. Onderzoeksstappen

Het onderzoek is gestart met een startgesprek met een vertegenwoordiging van de Rekenkamer en de onderzoekers van TwynstraGudde. Aanvullend is een ambtelijk startgesprek gevoerd met (ambtelijke) betrokkenen in de organisatie.

Vervolgens is een documentenanalyse uitgevoerd. Hierbij is met name gekeken naar documenten die informatie bevatten over de opdracht van de gemeente Zaanstad aan de OD NZKG, de uitvoering en de resultaten hiervan en de informatievoorziening hierover, specifiek ook aan de raad.

De bevindingen uit de documentenanalyse hebben een eerste feitenbeeld opgeleverd. Dit feitenbeeld hebben we tijdens interviews en groepsgesprekken geverifieerd en aangevuld. De onderzoeksvragen en het normenkader vormden de structuur voor de interviews. Er zijn verschillende betrokkenen, zoals wethouders en ambtenaren, vanuit de gemeente Zaanstad, en betrokkenen vanuit de OD NZKG geïnterviewd. Ook raadsleden zijn door middel van een groepsgesprek betrokken bij het onderzoek. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de respondenten.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt; deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Daarna zijn de verslagen vastgesteld. Het geverifieerde en aangevulde feitenbeeld is verwerkt in voorliggend onderzoeksrapport waarover een feitencheck heeft plaatsgevonden aan zowel de kant van de OD NZKG als de gemeente Zaanstad.

1.4. Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de context van de opdracht. Hierbij wordt ingegaan op de belangrijkste documenten en bronnen waarin de opdracht op het vlak van de energiebesparingsplicht- en informatieplicht is gebaseerd.
- In hoofdstuk 3 staat de opdrachtverlening van de gemeente Zaanstad aan de OD NZKG centraal.
- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de organisatie en de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht.
- In hoofdstuk 5 staan we stil bij de sturing op de opdracht vanuit de gemeente Zaanstad.
- In hoofdstuk 6 wordt ingezoomd op de mogelijkheden om de resultaten op het vlak van energiebesparing inzichtelijk te maken.
- In hoofdstuk 7, tenslotte, staat de informatievoorziening aan de raad centraal.



Gedetailleerde onderzoeksbevindingen



2. De context van de opdracht

We geven in dit hoofdstuk aan de hand van onderstaande tijdlijn (tabel 2) een beschrijving van de energiebesparingswetgeving en relevante ontwikkelingen op dit vlak (2.1.); de belangrijkste inhoudelijke beleidskaders (2.2.) en de kaders waarin de opdracht van de gemeente Zaanstad aan de OD NZKG staat beschreven (2.3.). De kleuren die in de tabel worden gebruikt corresponderen met de paragrafen waarin de documenten worden toegelicht.

Tabel 2. Tijdlijn belangrijkste kaders voor de energiebesparings- en informatieplicht

Jaar	Datum	Wet- en regelgeving, (beleids)kaders en kaders voor de uitvoering
2008	1 januari	Inwerkingtreding energiebesparingsplicht.
2009		
2010		
2011		
2012		
2013	September	SER Energieakkoord voor duurzame groei (2013)
2014	6 maart	Vaststelling nota verbonden partijen
	13 november	Zaanse Energie Agenda 2014-2018.
2015	Mei	Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven.
2016	april	Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020.
2017	12 december	Toevoeging branches aan energiebesparingsplicht.
2018		
2019	1 juli	Inwerkingtreding Informatieplicht.
	11 december	Zaans Klimaataakkoord 1.0.
2020		
2021	23 maart	Zaans Klimaataakkoord 2.0.
	14 oktober	Vaststelling nieuwe nota verbonden partijen.
2022	28 januari	Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025.
	4 juli	Kamerbrief wijzigende wetgeving.

2.1. Kaders en ontwikkelingen wet- en regelgeving

2.1.1. Inwerkingtreding energiebesparingsplicht (1 januari 2008)

In artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer is met ingang van 1 januari 2008 de bepaling opgenomen dat inrichtingen (bedrijven en instellingen) alle energiebesparende maatregelen moeten treffen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden. Deze maatregelen zijn opgenomen in de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML). Per 1 januari 2008 is voor de volgende twaalf verschillende branches een EML opgenomen⁵:

1. Metalektro en mkb-metaal.
2. Autoschadeherstelbedrijven.

⁵ Bron Infomil.nl: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/handreiking-erkende-maatregelen-energiebesparing/bedrijfstakken-erkende-maatregelen/>



3. Gezondheids- en welzijnszorginstellingen.
4. Kantoren.
5. Onderwijsinstellingen.
6. Commerciële datacentra.
7. Rubber- en kunststofindustrie.
8. Levensmiddelenindustrie.
9. Agrarische sector.
10. Mobiliteitsbranche.
11. Sport en recreatie.
12. Hotels en restaurants.

De energiebesparingsplicht geldt voor inrichtingen binnen deze twaalf branches die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aan aardgas (equivalent) gebruiken.

2.1.2. Toevoeging van zeven branches aan de energiebesparingsplicht (12 december 2017)

Vanaf de inwerkingtreding van de energiebesparingsplicht op 1 januari 2008 tot en met medio 2017 maakten er twaalf branches deel uit van de EML. Na besluit op 12 december 2017 zijn er zeven branches toegevoegd aan de EML waardoor er nu negentien bedrijfstakken zijn waarvoor erkende maatregelen zijn opgesteld die ook anno 2022 nog steeds leidend zijn.⁶

Het betreft de branches⁷:

13. Drukkerijen, papier en karton.
14. Bouwmaterialen.
15. Verf en drukinkt.
16. Tankstations en autowasinrichtingen.
17. Meubels en hout.
18. Bedrijfshallen.
19. Detailhandel.

2.1.3. Inwerkingtreding informatieplicht (1 juli 2019)

Vanaf juli 2019 wijzigt de energiebesparingswetgeving bij bedrijven door de inwerkingtreding van de informatieplicht. In het Activiteitenbesluit Milieubeheer wordt in art. 2.15 lid 2 opgenomen dat bedrijven die vallen onder de energiebesparingsplicht uiterlijk op 1 juli 2019, en daarna eenmaal per vier jaar, aan het bevoegd gezag rapporteren welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Deze bedrijven moeten dit doen via het eLoket van de Rijksdienst voor Ondernemend (RVO) Nederland.

⁶ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (12 december 2017). *Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, van 12 december 2017, nr. IENM/BSK-2017/254737, tot wijziging van bijlage 10 van de Activiteitenregeling milieubeheer (invoering derde lichting erkende maatregellijsten energiebesparing en invoering energieregistratie- en bewakingssysteem).*

⁷ Bron Infomil.nl: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/handreiking-erkende-maatregelen-energiebesparing/bedrijfstakken-erkende-maatregelen/>



2.1.4. Kamerbrief wijzigende wetgeving energiebesparingsplicht (4 juli 2022)

Op landelijk niveau is de energiebesparingswetgeving in ontwikkeling. Op 4 juli 2022 verschijnt een Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie waarin een voorschot wordt genomen op wijzigende wetgeving, onder andere door een aankondiging van⁸:

- Een aanpassing van de Erkende Maatregelenlijst (EML).
- Een verplicht vierjaarlijks onderzoek naar de verduurzaming van het energiegebruik voor grootgebruikers dat in de plaats komt van de informatieplichtrapportage voor wat betreft het procesgebonden energiegebruik.
- Het aanpassen van de terugverdientijdmethodiek, zodat de terugverdientijd van maatregelen voor het produceren van hernieuwbare energie bepaald kan worden.
- Verder onderzoek of de branche 'glastuinbouwbedrijven' ook onder de energiebesparingsplicht komt te vallen.

De minister verwacht de benodigde wetgeving in het najaar in voorhang aan de Tweede Kamer aan te bieden, zodat aanscherpingen in 2023 in kunnen gaan.

2.2. Beleidskaders milieudoelstellingen en verbonden partijen

De beleidsnota's die in deze paragraaf worden beschreven zijn beleidsnota's van de gemeente Zaanstad.

2.2.1. Vaststelling nota verbonden partijen (6 maart 2014) en nieuwe nota verbonden partijen (14 oktober 2021)

De gemeenteraad van gemeente Zaanstad stelt op 6 maart 2014 de nota verbonden partijen vast.⁹ Deze vervangt de eerdere nota verbonden partijen uit 2006. De nota verbonden partijen is relevant omdat de OD NZKG een verbonden partij is: een gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente Zaanstad een van de deelnemende gemeenten is. Op 14 oktober 2021 stelt de gemeenteraad van Zaanstad een herijkte nota verbonden partijen vast waarmee de nota uit 2014 wordt vervangen.¹⁰

Verbonden partijen worden voor het toezicht ingedeeld in een hoog, midden of laag risicoprofiel. De OD NZKG wordt in de begroting van 2022 gecategoriseerd als een verbonden partij met een hoog risicoprofiel. De nota schrijft voor dat er twee keer per jaar een risicoanalyse wordt uitgevoerd van verbonden partijen met een hoog risicoprofiel. Eerder geïnclassificeerde risico's worden dan geactualiseerd en er wordt gekeken naar actuele ontwikkelingen en de daaruit volgende risico's. Dit kunnen zowel financiële als niet financiële risico's zijn. Ook de beheersmaatregelen worden bij deze risicoanalyse in kaart gebracht. Waar nodig wordt een link gelegd met de paragraaf 'weerstandsvormen en

⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (4 juli 2022). *Kamerbrief Aanscherping energiebesparingsplicht*.

⁹ Gemeente Zaanstad (6 maart 2014). *Nota verbonden partijen*.

¹⁰ In het raadsbesluit is beschreven waarom de nota is herijkt: de nieuwe werkelijkheid van gemeentelijke samenwerkingsvormen vraagt om nieuwe spelregels. Met name dient de definitie van verbonden partijen te worden verbreed. Daarvoor zijn algemene criteria geformuleerd in de nieuwe nota. Over elke nieuwe samenwerking vindt bestuurlijke besluitvorming plaats door het college dan wel door de raad. Op grond van de nieuwe uitgebreide criteria dient in die besluitvorming te worden gemotiveerd waarom is gekozen voor de voorgedragen samenwerkingsvorm. Vervolgens dient over die verbonden partijen verantwoording te worden afgelegd in de verplichte paragraaf 'verbonden partijen' in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Ook zijn er, aanvullend op de P&C-cyclus, regels opgenomen over specifieke momenten waarop de raad voortaan wordt geïnformeerd over verbonden partijen. Uit: Gemeente Zaanstad (14 oktober 2022). *Raadsbesluit onderwerp Afwegingskader taakuitvoering en Nota verbonden partijen*.



risicobeheersing'. Voor verbonden partijen met een middel hoog risicoprofiel wordt één keer per jaar een risicoanalyse uitgevoerd.¹¹

2.2.2. Vaststelling Zaanse Energie Agenda 2014-2018 (13 november 2014)

In het Zaanstad Beraad van 12 december 2013 heeft het college van B&W van Zaanstad de gemeenteraad het rapport "Evaluatie integraal klimaatprogramma Zaanstad; een herijking van de routekaart naar klimaatneutraliteit in 2020" aangeboden. Over de resultaten van deze evaluatie heeft het college op verzoek van de raad hierover van gedachten gewisseld met de raad. Dit heeft geleid tot een uitspraak van de ambitie om in 2020 een klimaatneutrale gemeente te zijn, echter wel met de wens van de raad om tot concretisering en aanscherping van de route te komen. Dit verzoek heeft het college vormgegeven in het rapport "Herijking Routekaart Klimaat naar een Zaanse Energie Agenda" dat op 13 november 2014 door de gemeenteraad is vastgesteld. In deze agenda is de ambitie overeengekomen dat de gemeente Zaanstad energieneutraal is in 2020.¹²

2.2.3. Het Zaans Klimaatakkoord 1.0 (11 december 2019) en 2.0 (23 maart 2021)

In 2019 is het College van B&W gestart met het proces om te komen tot een Zaans Klimaatakkoord 1.0 waarin alle bestaande initiatieven uit 2019 zijn opgenomen. Dit akkoord is op 11 december 2019 gelanceerd en ter kennisname met de gemeenteraad gedeeld.

Met het Zaans Klimaatakkoord werkt de gemeente samen met Zaanse inwoners, ondernemers en organisaties aan de Zaanse duurzaamheidsambities. Een belangrijke ambitie die hierbij centraal staat is het streven om in 2030-2040 klimaatneutraal te zijn; dit is tien tot twintig jaar eerder dan de landelijke doelstellingen van 2050. Het Zaans Klimaatakkoord is het gevolg van de op 14 juni 2018 door de raad aangenomen motie 'klimaatakkoord' waarin het college wordt opgeroepen om 'het klimaatneutraal worden en de gewenste energietransitie prominent onderdeel te laten zijn van het gesprek met de stad, en daarbij een Zaans klimaatakkoord te sluiten dat door zoveel mogelijk deelnemers wordt onderschreven'.¹³

De gemeente heeft deze lijn vervolgens doorgezet. In 2020 en 2021 is gewerkt aan het Zaans Klimaatakkoord 2.0 dat op 23 maart 2021 is aangeboden aan de gemeenteraad.¹⁴ Het Klimaatakkoord 2.0 schetst de nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van 2019 en geeft een doorkijk naar aanstaande ontwikkelingen. In 2022 wordt gewerkt aan het Zaans Klimaatakkoord 3.0 dat, blijkens de gesprekken, begin 2023 aan de raad wordt aangeboden.

In het Zaans Klimaatakkoord 2.0 is beschreven dat energiebesparing de komende jaren centraal staat. Ook is aangegeven dat op basis van de Klimaatmonitor kan worden geconstateerd dat bedrijven in de gemeente Zaanstad tezamen ongeveer de helft van de CO₂ van Zaanstad uitstoten (industrie 37% en commerciële dienstverlening 13%).¹⁵ De uitvoering van de energiebesparingsplicht wordt hierbij benoemd als een instrument om bij te dragen aan de verduurzaming van de bedrijven.

¹¹ Gemeente Zaanstad (14 oktober 2022). *Nota verbonden partijen*.

¹² Gemeente Zaanstad (13 november 2014). *Zaanse Energie Agenda (Herijking Routekaart)*.

¹³ Gemeente Zaanstad (14 juni 2018) *Motie: Zaans Klimaatakkoord*.

¹⁴ Gemeente Zaanstad (23 maart 2021) *Zaans Klimaatakkoord 2.0 en zienswijze vervolgtraject 2021*.

¹⁵ Gemeente Zaanstad. (23 maart 2021). *Nieuw Zaans Klimaatakkoord 2.0*. – Bijlage 1.



In een interview met de gemeente is ambtelijk benadrukt dat het Zaans Klimaatakkoord een belangrijk document is maar dat het geen beleid of kader is waaraan kan worden getoetst. Het Zaans Klimaatakkoord wordt beschreven als een inventarisatie van lopende initiatieven in de stad. Het bindt, zo wordt aangegeven, de gemeente echter niet aan een richting voor besluitvorming.

In de begroting van de gemeente van 2021 wordt het Zaans Klimaatakkoord wel als 'beleidsnota' beschreven. En ook in de Raadsinformatiebrief 'stand van zaken Zaanse Klimaattafels' wordt een ander signaal afgegeven dan in de ambtelijke gesprekken. Hierin is opgenomen dat de raad jaarlijks, na presentatie van het (herijkte) Zaans Klimaatakkoord, gevraagd wordt het vervolg van het akkoord te beoordelen. De raad beoordeelt het vervolg in het licht van de langetermijndoelstelling, de landelijke verplichtingen waaraan moet worden voldaan (continu in ontwikkeling) en de transitiebeweging die in de stad tot stand komt.¹⁶

2.3. De opdracht op het vlak van energiebesparingswetgeving

2.3.1. Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven OD NZKG (mei 2015)

In mei 2015 stellen de OD NZKG en haar deelnemers, waaronder gemeente Zaanstad, het Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven op. Dit projectplan is een gevolg van het Energieakkoord uit 2013 van de Sociaal-Economische Raad (SER). In dit SER-akkoord is aangegeven dat energiebesparing bij bedrijven door de inzet van milieuregelgeving veel potentieel heeft en dat de toepassing van dit instrument een belangrijke bijdrage kan leveren aan het behalen van de landelijke CO₂-doelstelling¹⁷. Om de toepassing van de milieuregelgeving te intensiveren is subsidie verleend aan alle Nederlandse omgevingsdiensten om een Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven op te stellen. Alle deelnemers (waaronder de gemeente Zaanstad) hebben samen met de OD NZKG een dergelijk projectplan opgeleverd. In dit projectplan kwamen de betrokken gemeenten de ambitie overeen om:

- Bij nagenoeg alle grootgebruikers van energie per 1 januari 2021 afspraken te hebben gemaakt over te nemen maatregelen¹⁸ op het vlak van energiebesparing.
- Bij middelgrootgebruikers van energie energiebesparing mee te nemen op natuurlijke momenten, tijdens integrale controles bij bedrijven.

Vanuit het ambtelijk wederhoor is vanuit de gemeente Zaanstad aangegeven dat het akkoord van de SER uit 2013 de aanleiding is geweest om het toezicht op energiebesparende maatregelen bij de ODNZKG neer te leggen.

2.3.2. Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020 (april 2016)

In april 2016 is hiervoor genoemde projectplan (zie 2.3.1.) vanuit de OD NZKG op lokaal niveau voor de gemeente Zaanstad vertaald in het Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 Zaanstad (verder: PvA).¹⁹ In dit PvA wordt de koppeling gemaakt met de ambities die de gemeente heeft uit de Zaanse Energie Agenda 2014-2018, namelijk: de

¹⁶ Gemeente Zaanstad (7 mei 2019) *stand van zaken Zaanse Klimaattafels*.

¹⁷ Sociaal-Economische Raad (september 2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*.

¹⁸ Het betreft hier de maatregelen uit de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML). In de Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML) staan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Investerings die zich snel terug verdienen. Voor 19 bedrijfstakken hebben heeft het Rijk hiervoor anno 2022 lijsten opgesteld. Voor bedrijven en instellingen die aan de informatieplicht energiebesparing moeten voldoen, is de EML een hulpmiddel om te rapporteren aan het RVO i.h.k.v. de informatieplicht.

¹⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*.



ambitie om energieneutraal te zijn in 2020 (zie 2.2.1.). Aan deze doelstelling zijn in het PvA door gemeente Zaanstad en de OD NZKG de volgende ambitie en resultaten gekoppeld.

Per 1 januari 2021 zijn door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd. Om tot realisatie van de ambitie te komen zullen uiterlijk 1 januari 2019 met nagenoeg alle groot en middelgrootgebruikers van energieafspraken zijn gemaakt over te nemen energiemaatregelen. Er zal door de OD NZKG gestuurd worden op realisatie van deze gevraagde afspraken door deze bedrijven.

Uit de interviewronde volgt dat dit PvA in de afgelopen jaren (2016-2021) het belangrijkste kader voor de uitvoering van toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht is geweest. Verschillende aspecten uit het PvA die van belang zijn voor dit onderzoek worden hieronder verder beschreven.

2.3.2.1 Informatievoorziening over het PvA

In het PvA is beschreven hoe verantwoording over de uitvoering van de opdracht van de gemeente Zaanstad aan de OD NZKG zal plaatsvinden. Hiervoor gebruikt de OD NZKG de reguliere verantwoordingscyclus die is vastgesteld met tertaalrapportages en jaarrapportages. De OD NZKG legt in de tertaalrapportages - twee keer per jaar - en het jaarverslag verantwoording af over de voortgang in de gemaakte afspraken voor het betreffende jaar.²⁰

Afgesproken is dat er wordt verantwoord via de volgende drie categorieën:

1. Het aantal bedrijven waarvan het besparingspotentieel nog niet is vastgesteld ofwel onduidelijk is.
2. Het aantal bedrijven waarmee afspraken zijn gemaakt over te nemen maatregelen.
3. Het aantal bedrijven dat alle energiebesparende maatregelen heeft genomen dan wel geen besparingspotentieel heeft.

2.3.2.2 Capaciteitsinzet voor uitvoering PvA

Bij de ontwikkeling van het PvA is een eerste inschatting gemaakt van de capaciteitsinzet die nodig was om aan de opdracht aan gemeente Zaanstad te voldoen. Hierbij kwam de OD NZKG eerst uit op een raming van 2.100 uren per jaar. Tijdens een inventarisatie die na april 2016 is uitgevoerd, bleek 'dat er al meer resultaten waren geboekt bij de bedrijven in Zaanstad, dan waar in de globale raming vanuit was gegaan.'²¹

Na deze inventarisatie komt de OD NZKG uit op een definitieve raming van 1.350 uren per jaar (tabel 3).

Tabel 3. Verdeling jaarlijkse capaciteitsinzet op basis van inventarisatie bedrijvenbestand (naar het PvA 2016-2020)

Bedrijven (middelgrote en grote gebruikers van energie)	Jaarlijks in te zetten capaciteit milieuregelgeving en energiebesparing (uren)
A. Besparingspotentieel nog niet vastgesteld ofwel onduidelijk	1050 (capaciteitsinzet bij bedrijven die worden gebracht van besparingspotentieel nog niet vastgesteld naar afspraken gemaakt) A-B
B. Stap naar realisatie	250 (capaciteitsinzet bij bedrijven die gebracht worden van afspraken gemaakt naar realisatie van de maatregelen) B-C
C. Monitoring	50 (capaciteitsinzet t.b.v. de bedrijven waar afspraken mee zijn gemaakt) C
Totaal	1350

²⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.8.

²¹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.19.



2.3.2.3 Inventarisatie capaciteitsinzet

De jaarlijkse capaciteitsinzet voor de uitvoering van het PvA is tot stand gekomen op basis van een inventarisatie van de aanwezige groot- en middelgrootgebruikers van energie in gemeente Zaanstad. In het PvA is toegelicht hoe deze inventarisatie voor gemeente Zaanstad stapsgewijs tot stand is gekomen²²:

1. Het, vanuit het 2015 door Zaanstad gemandateerde bedrijvenbestand, selecteren van bedrijven die grootgebruiker²³ zijn.
2. Het onderzoeken of er in het overgedragen bedrijvensysteem energie-informatie (energiegebruik, wel/niet maatregelen Wet milieubeheer genomen etc.) te vinden is over de grootgebruiker.
3. Het invullen en invoeren van de energiegegevens in het zaaksysteem²⁴ op basis van verzamelde informatie in stap 2, gecombineerd met een *qualified guess*²⁵.
4. Bij de beoordeling van de energiegegevens bepalen of met het bedrijf afspraken zijn gemaakt dan wel de maatregelen zijn gerealiseerd. Indien dit niet het geval is, dan wordt een bedrijf in de werkvoorraad geplaatst als een te controleren bedrijf op naleving van de Wet milieubeheer voor het onderwerp energiebesparing. Indien er afspraken zijn gemaakt en de maatregelen nog niet zijn gerealiseerd, komt het bedrijf ook terug in de werkplanning. Immers, het draait niet om afspraken maar om de daadwerkelijke realisatie van energiebesparing.

Voor de middelgrootgebruikers van energie heeft geen inventarisatie, beoordeling en invoering in het softwaresysteem plaatsgevonden door de OD NZKG. Op basis van een *qualified guess* is voor de gemeente Zaanstad een aanname gedaan van het percentage gemandateerde bedrijven dat middelgrootgebruiker van energie is, waarvan vervolgens een percentage voldoet aan de milieuregelgeving dan wel er afspraken zijn gemaakt over de realisatie van energiebesparing.²⁶

Deze inventarisatie door de OD NZKG heeft geresulteerd in de volgende indeling van grote en middelgrootgebruikers van energie in 2015 en een werkplanning voor 2016 (tabel 4). De OD NZKG gaat er hiermee dus vanuit dat er 127 grootgebruikers van energie zijn en 372 middelgrootgebruikers van energie waar toezicht- en handhavingsactiviteiten op moeten worden gepleegd.

Tabel 4. Indeling gemandateerde groot en middelgrootgebruikers van energie 2015 op basis van bedrijvenbestand gemeente Zaanstad en een *qualified guess* (naar het PvA 2016-2020)

Categorie	Stand van zaken	Aantal bedrijven	Planning 2016
Grootgebruikers van energie	Besparingspotentieel nog niet vastgesteld ofwel onduidelijk	60	20
	Afspraken gemaakt over te nemen maatregelen	64	33
	Alle energiebesparende maatregelen zijn genomen/geen energiebesparingspotentieel	3	
<i>Subtotaal</i>		127	53

²² Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.9.

²³ Bedrijven die jaarlijks meer dan 200.000 kWh elektriciteit en/of 75.000 m³ gas verbruiken.

²⁴ De OD NZKG gebruikt volgens het PvA het zaaksysteem 'Mozard'.

²⁵ Inschatting op basis van lokale kennis van de OD NZKG.

²⁶ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.10.



Middelgrote gebruikers van energie	Besparingspotentieel nog niet vastgesteld ofwel onduidelijk	180	60
	Afspraken gemaakt over te nemen maatregelen	192	74
	Alle energiebesparende maatregelen zijn genomen/geen energiebesparingspotentieel	-	
<i>Subtotaal</i>		<i>372</i>	<i>134</i>
Totaal		499	188

2.3.2.4 Koppeling middelen aan capaciteitsinzet

In het PvA is aangegeven dat, voorafgaand aan het ondertekenen van deze opdracht, de OD NZKG 200 uren voor de gemeente Zaanstad raamde voor de inzet op energiebesparing. Ten opzichte van de dienstverleningsovereenkomst (DVO)²⁷ tussen de gemeente Zaanstad en de OD NZKG uit 2015 is er een geraamde toename van 1.150 uren om in de periode 2016-2020 aan de opdracht te voldoen. Op basis van het uurtarief 2016 van € 94,11 per uur, bedragen de kosten van de uitvoering van de geschetste werkzaamheden € 127.048,50 per jaar.²⁸

2.3.2.5 Jaarlijkse afspraken op basis van het PvA

De opdracht vanuit Zaanstad, zoals afgesproken in het PvA, is in de afgelopen periode bestendig in jaarlijkse overeenkomsten tussen de gemeente Zaanstad en de OD NZKG. In tabel 5 is weergegeven welke afspraken er zijn opgenomen in de jaarlijkse overeenkomsten in de periode 2016-2022.

Tabel 5. Jaarlijkse afspraken gemeente Zaanstad-OD NZKG op basis van het PvA 2016-2020

Jaar	Afspraak energiebesparingsplicht
2016 ²⁹	Vanwege de ambitie van Zaanstad om energieneutraal te zijn in 2020, is de ambitie op het vlak van energiebesparing bij de bedrijven dat per 1 januari 2021 door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd zijn.
2017 ³⁰	Vanwege de ambitie van Zaanstad om energieneutraal te zijn in 2020, is de ambitie op het vlak van energiebesparing bij de bedrijven dat per 1 januari 2021 door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd zijn. Deze afspraak behelst dat de OD NZKG bij de grootgebruikers en middelgrootgebruikers van energie via integrale controles en themacontroles aan de slag gaat met het maken van afspraken - voor uiterlijk 1 januari 2019 - en controleertop realisatie van maatregelen (uiterlijk 1 januari 2021).

²⁷ In de DVO worden jaarlijks afspraken gemaakt tussen de gemeente Zaanstad en de OD NZKG. Dit wordt in paragraaf 3.1 nader uitgelegd.

²⁸ €94,11 x 1.350 = 127.048,50. Uit: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.10.

²⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (18 juli 2016) *Dienstverleningsovereenkomst 2016 Zaanstad*.

³⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (23 juli 2017) *Uitvoeringsovereenkomst 2017 Zaanstad*.



Jaar	Afspraak energiebesparingsplicht
2018 ³¹	<p>Vanwege de ambitie van Zaanstad om energieneutraal te zijn in 2020, is de ambitie op het vlak van energiebesparing bij de bedrijven dat per 1 januari 2021 door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd zijn.</p> <p>Deze afspraak behelst dat de OD NZKG bij de grootgebruikers en middelgrootgebruikers van energie via integrale controles en themacontroles aan de slag gaat met het maken van afspraken - voor uiterlijk 1 januari 2019 - en controleert op realisatie van maatregelen (uiterlijk 1 januari 2021).</p>
2019 ³²	<p>Vanwege de ambitie van Zaanstad om energieneutraal te zijn in 2030-2040, is de ambitie op het vlak van energiebesparing bij de bedrijven dat per 1 januari 2021 door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd zijn.</p> <p>Deze afspraak behelst dat de OD NZKG bij de grootgebruikers en middelgrootgebruikers van energie via integrale controles en themacontroles aan de slag gaat met het maken van afspraken - voor uiterlijk 1 januari 2020 - en controleert op realisatie van maatregelen (uiterlijk 1 januari 2021).</p>
2020 ³³	<p>Overeenkomstig de ambitie van Zaanstad gaat de met de OD NZKG afgesproken 'energiebesparingsaanpak bedrijven' het laatste jaar in. De gemeente heeft in 2015 gekozen voor een verscherpte ambitie waarbij eind 2020 bij de grootgebruikers en middelgrootgebruikers van energie energiebesparende maatregelen zijn genomen.</p>
2021 ³⁴	<p>De afgelopen jaren is voor de gemeente Zaanstad extra inzet gepleegd op het doorvoeren van energiebesparende maatregelen bij de bedrijven. Door de RIVM-maatregelen en adviezen rondom corona is de doelstelling niet behaald om bij alle groot- en middelgrootgebruikers voldoende voortgang in de te nemen maatregelen te realiseren voor 31 december 2020. Er konden immers geen fysieke controles worden uitgevoerd. Het project loopt daarom in de eerste zes maanden van 2021 door.</p> <p>De gemeente Zaanstad heeft energiebesparing als belangrijke doelstelling opgenomen in het Zaans Klimaatakkoord. Voor het Noordzeekanaalgebied is de OD NZKG belast met de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht-houding en handhaving van de nieuwe wet- en regelgeving en ambities van hun opdrachtgevers.</p>

³¹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (7 mei 2018) *Uitvoeringsovereenkomst 2018 Zaanstad*.

³² Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (3 april 2019) *Uitvoeringsovereenkomst – actualisatie 2019 Zaanstad*.

³³ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (3 maart 2020) *Uitvoeringsprogramma 2020 Zaanstad*.

³⁴ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (19 mei 2021) *Uitvoeringsprogramma 2021 Zaanstad*.



Jaar	Afspraak energiebesparingsplicht
2022 ³⁵	<p>Energiebesparing is belangrijk om Nederland vóór 2050 energieneutraal te maken. In het Nationaal Energieakkoord (SER) zijn afspraken gemaakt over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Gemeenten en omgevingsdiensten zetten zich volop in om bedrijven te stimuleren om energiebesparende maatregelen te nemen. Dat is in veel gevallen een wettelijke verplichting.</p> <p>Zaanstad heeft hier de afgelopen jaren een grote ambitie in getoond, waarbij de OD NZKG als partner een aandeel levert aan de verduurzaming en energiebesparing. De OD NZKG heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op stimulering van bedrijven om te voldoen aan de wettelijk verplichte energiebesparende maatregelen. Energie die niet gebruikt wordt, hoeft immers ook niet opgewekt te worden. De OD NZKG draagt op deze wijze bij aan het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord. Naast de stimulerende aanpak zijn vanaf 2020 het toezicht en de handhaving geïntensiveerd. Dit zetten wij de komende jaren door.</p> <p>Zaanstad ondertekent in januari 2022 het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven, opgesteld door de provincie Noord-Holland, om de aanpak verder te intensiveren. Dit is een belangrijke stap om de ambities te kunnen versnellen. Zaanstad heeft daarbij een groot deel van de taken die volgen uit het energieakkoord bij de OD NZKG belegd. De OD NZKG voert de werkzaamheden zodanig uit dat alle energierelevante bedrijven eind 2025 voldoen aan de besparingsverplichtingen die op dit moment gelden.</p>

2.3.3. Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025 (28 januari 2022)

De provincie Noord-Holland en 28 Noord-Hollandse gemeenten (waaronder gemeente Zaanstad) ondertekenen begin 2022 het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025.³⁶ Hierin zijn een provinciebrede samenwerking en aanpak opgesteld om de energiebesparingswetgeving beter te kunnen naleven. Een gezamenlijke aanpak werd nodig geacht omdat een inventarisatie van 2020 uitwees dat de naleving van de energie-besparingswetgeving op provinciaal niveau tekort schoot.³⁷

Het akkoord richt zich op de effectieve inzet van het vergunningsverlenings-, toezicht- en handavingsinstrumentarium (VTH) om wettelijke energiebesparing te realiseren bij alle bedrijven waar de deelnemers aan het akkoord het bevoegde gezag zijn.

De doelstelling van het akkoord is naleving te realiseren op alle relevante energiebesparingswetgeving. Het gaat hierbij om zowel de huidige wetgeving als de nieuwe wetgeving die, onder andere naar aanleiding van het Klimaatakkoord, tot en met 2025 ingevoerd wordt. Op het moment van tekenen gaat het specifiek om het realiseren van naleving op de volgende wet- en regelgeving (art. 2.1 van het Energiebesparingsakkoord):

- I. De informatieplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer welke stelt dat middelgrote en grootgebruikers van energie per 1 juli 2019 rapporteren over de uitgevoerde energiebesparende maatregelen.

³⁵ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (29 maart 2022) *Uitvoeringsprogramma 2022 Zaanstad*.

³⁶ Gemeente Zaanstad (28 januari 2022). *Collegebericht: het ondertekenen en uitvoeren van het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025*.

³⁷ In het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025 wordt hierover het volgende aangegeven: Minder dan de helft van de bedrijven (45%) voldeed in 2020 aan de plicht om informatie over besparingsmaatregelen aan te leveren bij de betreffende omgevingsdienst die daar toezicht op houdt. Gebaseerd op deze informatie is de inschatting dat in Noord-Holland slechts 11% van de bedrijven volledig aan de Energiebesparingsplicht voldeed.



- II. De energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit milieubeheer welke stelt dat middelgroot en grootgebruikers van energie per 1 januari 2008 alle energiebesparingsmaatregelen nemen die zich binnen vijf jaar of minder terugverdienen.
- III. De energiebesparingseisen die op grond van het Wabo opgelegd kunnen worden bij vergunningplichtige bedrijven.
- IV. De label-C-plicht uit het Bouwbesluit, die stelt dat kantoorgebouwen met meer dan 100 m² per 1 januari 2023 minimaal een energielabel-C moeten hebben.
- V. De nationale vertaling van de EPBD III in Bouwbesluit waarin per 10 maart 2020 eisen worden gesteld aan technische bouwsystemen, een keuringsplicht is opgenomen voor verwarmings- en airconditioningssystemen en laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen wordt afgedongen.
- VI. De normerende regeling werkgebonden personenmobiliteit in het toekomstige Besluit activiteiten leefomgeving die stelt dat bedrijven met meer dan honderd werknemers hun gemiddelde CO₂-uitstoot van het zakelijke vervoer per 1 januari 2026 terug moeten hebben gebracht tot de landelijke CO₂-norm.

Partijen conformeren zich aan de volgende doelen (art. 2.2 van het Energiebesparingsakkoord):

- I. Op 31 december 2023 zijn alle bedrijven met een energiebesparingsplicht onder een van de in artikel 2.1 genoemde wetsartikelen op de hoogte gebracht van deze plicht door extra inzet van de partijen. Specifieke communicatiecampagnes worden afgestemd op de ingangsdatum van nieuwe wetgeving.
- II. Tussen de datum van ondertekenen van dit akkoord en 31 december 2025 zijn alle energierelevante bedrijven minimaal een keer gecontroleerd door een toezichthouder.

Uit het ambtelijk wederhoor wordt duidelijk dat de oorspronkelijke planning van de provincie was dat het akkoord begin 2022 van toepassing zou zijn en dat de gemeente Zaanstad daar vanaf 2022 in zou participeren. Inmiddels is door de provincie (op verzoek van enkele gemeenten) besloten dat de planning/invoering een jaar is opgeschoven tot eind 2026.



3. Opdrachtverlening gemeente Zaanstad – OD NZKG

We geven in dit hoofdstuk invulling aan het onderzoeksdoel om meer inzicht te krijgen in de opdrachtverlening van de gemeente Zaanstad met bijbehorende middelen aan de OD NZKG voor toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

Dit onderzoeksdoel is niet uitgewerkt in een deelvraag, maar het opdrachtgeverschap staat wel aan de basis van de deelvragen die verderop in dit rapport worden behandeld. We hanteren daarbij het volgende normenkader.

Normen
1. Er is een duidelijke opdracht vanuit de gemeente Zaanstad verstrekt voor de uitvoering van toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG. Voor de gemeente Zaanstad is helder wat zij van de OD NZKG kan verwachten aan activiteiten en te leveren resultaten in een gegeven tijdsplan.
2. Er zijn aan de opdracht aan de OD NZKG voldoende middelen gealloceerd voor de uitvoering.
3. Bij de opdrachtverstrekking zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG over de uitvoering.
4. Over de opdracht aan de OD NZKG en de bijbehorende allocatie van middelen heeft een duidelijke, integrale, bestuurlijke afweging plaatsgevonden.

We gaan in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op de wijze waarop het opdrachtgeverschap is vormgegeven, de opdracht voor de energiebesparings- en informatieplicht, de gealloceerde middelen en de bestuurlijke afweging.

3.1. Reguliere opdrachtverstrekking Zaanstad-OD NZKG

De opdrachtverstrekking van de gemeente Zaanstad kent haar oorsprong in het Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2017 (DHV OD NZKG 2017) en de Meerjarige Uitvoeringsovereenkomst 2017-2020. In het DHV 2017 zijn de rechten en plichten van gemeente Zaanstad als opdrachtgever en de OD NZKG als opdrachtnemer bepaald. In de Meerjarige Uitvoeringsovereenkomst is het contract tussen gemeente Zaanstad als opdrachtgever de OD NZKG als opdrachtnemer opgenomen.

De Meerjarige Uitvoeringsovereenkomst is de afgelopen jaren vertaald in een jaarlijkse Uitvoeringsovereenkomst (UVO) en/of Uitvoeringsprogramma Zaanstad (UVP) voor de uitvoering van de bij de OD NZKG ondergebrachte VTH-taken (vergunningen, toezicht en handhaving) op het gebied van milieu, bouw en bodem. De UVO of het UVP vormt de daarmee afgelopen jaren een jaarlijks instrument om op basis van doelen, prioriteiten en risico's de uitvoering voor een jaar vast te stellen. In het UVP zijn de prestatie- en financiële afspraken geïntegreerd. Dit moet, aldus het college van de gemeente Zaanstad in een Raadsinformatiebrief over het UVP 2021, inzichtelijk maken welke prioriteiten worden gesteld in de uitvoering van de VTH-taken en welke kosten daaraan voor een jaar verbonden zijn voor de gemeente Zaanstad.³⁸

³⁸ Gemeente Zaanstad (16 maart 2021). *Uitvoeringsovereenkomst UVP 2021 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied*.



Uit de gesprekken komt naar voren dat de UVO/het UVP jaarlijks, in samenspraak tussen de gemeente en de OD NZKG, wordt samengesteld. De gemeente heeft hierbij - naast de wettelijke basistaken - een zekere vrijheid om, vanuit beleidsinhoudelijke speerpunten, taken bij de OD NZKG neer te leggen. De uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht is een voorbeeld van een niet-basistaak die de gemeente gemandateerd heeft aan de OD NZKG. In de volgende paragraaf wordt op deze opdrachtverstrekking ingegaan.

3.2. Opdracht energiebesparingsplicht en informatieplicht

3.2.1. Energiebesparingsplicht in het 'Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020'

In de interviews is duidelijk gemaakt dat het belangrijkste document voor de opdrachtverstrekking de afgelopen jaren het Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020 (verder: PvA) is geweest (zie 2.3.2.). Hierin is door de gemeente Zaanstad aan de OD NZKG de volgende opdracht opgenomen.

Per 1 januari 2021 zijn door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd. Om tot realisatie van de ambitie te komen zullen uiterlijk 1 januari 2019 met nagenoeg alle groot en middelgrootgebruikers van energie afspraken zijn gemaakt over te nemen energiemaatregelen. Er zal door de OD NZKG gestuurd worden op realisatie van deze gevraagde afspraken door deze bedrijven.

In het PvA wordt benadrukt dat gemeente Zaanstad hiermee een hogere ambitie op het vlak van energiebesparing heeft neergelegd bij de OD NZKG dan andere gemeenten. De gemeente Zaanstad had in het gezamenlijke Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven (zie 2.3.1.) nog de ambitie om per 1 januari 2021 bij nagenoeg alle grootgebruikers energieafspraken te hebben gemaakt op natuurlijke momenten. Deze ambitie is met het PvA dus vervroegd: van 1 januari 2021 naar 1 januari 2019. Sterker nog, op 1 januari 2021 wil de gemeente Zaanstad dat er daadwerkelijk energiebesparingsmaatregelen zijn gerealiseerd bij nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie. Betrokkenen binnen de OD NZKG spreken in de interviews op dit vlak ook wel over een vooruitstrevende opdrachtverstrekking door de gemeente Zaanstad, in vergelijking met enkele andere gemeenten.

3.2.2. Vertaling afspraken uit het PvA 2016-2020 in jaarlijkse opdrachten

De opdracht vanuit Zaanstad, zoals deze is afgesproken in het PvA, is in de afgelopen jaren bestendig in de jaarlijkse overeenkomsten tussen Zaanstad en de OD NZKG. Hiermee wordt er een koppeling gemaakt tussen de specifieke opdracht op het vlak van energiebesparing en de reguliere cyclus van de opdrachtverstrekking (zie 3.1.).

Er vallen ons vier zaken op als we de jaarlijkse afspraken (eerder toegelicht in 2.3.2.5.) vanuit de overeenkomsten analyseren.

Koppeling aan (herijkte) duurzaamheidsambities en het Zaans Klimaatakkoord

In 2016, 2017 en 2018 wordt een expliciete koppeling gelegd tussen de ambitie van de gemeente uit de Zaanse Energie Agenda om 'energie neutraal te zijn in 2020' (zie 2.2.1.) en het realiseren van energiebesparingsmaatregelen door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers. Dit is conform de ambitie waar ook aan wordt gerefereerd in het PvA. In 2019 wordt deze ambitie echter losgelaten en verruimd naar de ambitie van de gemeente Zaanstad om energieneutraal te zijn in 2030-2040.



Aan deze nieuwe ambitie blijft hetzelfde resultaat gekoppeld, namelijk dat per 1 januari 2021 nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparings-maatregelen hebben gerealiseerd.

In het UVP van 2021 zien we ten slotte dat het Zaans Klimaatakkoord wordt geïntroduceerd als belangrijk kader voor de afspraken over energiebesparing (zie 2.2.2.). In het UVP van 2021 wordt de OD NZKG als belangrijke partner omschreven voor het behalen van de doelen uit het Zaans Klimaatakkoord. De OD NZKG ziet in opdracht van de gemeente immers toe op het realiseren van de wettelijk verplichte energiebesparende maatregelen. Deze expliciete koppeling tussen de opdracht aan de OD NZKG en het Zaans Klimaatakkoord vond in eerdere UVP's niet plaats. Mede ook omdat het (eerste) Zaans Klimaatakkoord van 2019 dateert en deze koppeling voor het eerst gemaakt kon worden in het UVP van 2021.

Aangepaste deadline van de te maken afspraken met bedrijven

In de jaarlijkse overeenkomsten van 2016, 2017 en 2018 luidt de opdracht dat er uiterlijk voor 1 januari 2019 afspraken gemaakt moeten worden met alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. In de overeenkomst van 2019 wordt echter gesproken over het aan de slag gaan met het maken van afspraken voor uiterlijk 1 januari 2020. Er vindt in die zin een zekere aanpassing van de opdracht plaats. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de gemeente de afgelopen jaren heeft bijgestuurd.

De introductie van de informatieplicht lopende de uitvoering van het PvA

Ten opzichte van de energiebesparingsplicht is de informatieplicht, met een ingangstermijn vanaf 2019, relatief nieuwe wetgeving. De afspraken hierover tussen de gemeente Zaanstad en de OD NZKG maken dan ook geen deel uit van het PvA. Immers, dit PvA is in 2016 opgesteld, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de informatieplicht in 2019.

De informatieplicht treffen we in de ter beschikking gestelde documenten voor het eerst aan in de jaarrapportage over de UVO van 2019. Over de informatieplicht is het volgende opgenomen³⁹: "Per 2019 is de informatieplicht van toepassing geworden, waarbij alle groot- en middelgrootgebruikers (niet vergunningplichtig) melding moeten doen van hun gebruik en de genomen maatregelen. Sinds eind juli 2019 heeft de OD NZKG toegang tot het RVO portal en kunnen de meldingen/gegevens beoordeeld worden. Om dit goed te kunnen doen, zijn er aanpassingen aan het systeem doorgevoerd en is er gewerkt aan het informeren van de betrokken bedrijven. Ook zijn er standaardbrieven opgesteld zodat de afhandeling efficiënt kan verlopen."

In het UVP van 2020 staat vervolgens opgenomen dat "de OD NZKG met de nieuwe informatieplicht er een extra instrument heeft bijgekregen."⁴⁰ De afspraak die hieraan gekoppeld wordt is dat de OD NZKG meldingen op grond van de informatieplicht gaat beoordelen en dat alle groot- en middelgrootgebruikers die de OD NZKG wel in beeld heeft maar die zich niet hebben gemeld, worden aangeschreven op de informatieplicht. De OD NZKG gaat hiermee uitvoering geven aan de wettelijke taak vanuit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

Het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025 als belangrijk nieuw kader

We zien ten slotte dat in het meest recente UVP 2022 het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025 geïntroduceerd wordt (zie 2.2.2.).

Met het ondertekenen van het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025 conformeert de gemeente Zaanstad zich voor de komende jaren aan provinciebrede doelstellingen. Deze moeten, zo blijkt uit de interviews, in de periode tot en met 2026 vertaald worden in de jaarlijkse opdracht aan en aanpak voor de OD NZKG.

³⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (8 mei 2020). *Jaarrapportage UVO 2019*.

⁴⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (3 maart 2020) *Uitvoeringsprogramma 2020 Zaanstad*.



Daarmee wordt aan de ene kant, zo wordt aangegeven, een vervolg gegeven aan de doelstelling uit het PvA 2016-2020 en tegelijkertijd heeft het Energiebesparingsakkoord een bredere wetgevingsscope dan alleen de energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

Zo worden ook wetgeving uit bijvoorbeeld het Bouwbesluit 2012 en de Wabo meegenomen in het akkoord. Ook anticipeert het Energiebesparingsakkoord op potentieel wijzigende wetgeving.

In de interviews met de OD NZKG wordt aangegeven dat met het ondertekenen van het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025, het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht een nieuwe fase in gaat. De gemeente Zaanstad gaat hiermee immers van een individuele doelstelling in een PvA naar een provinciebrede ambitie en aanpak, met een belangrijke rol in de uitvoering voor de OD NZKG. Het akkoord zal hierbij aan de basis staan voor de individuele opdrachtverstrekking aan de OD NZKG in de periode tot en met 2026, waarbij de opdracht op het vlak van de energiebesparingsplicht uit het PvA zal worden doorgezet.

3.3. Overeengekomen activiteiten en resultaten

3.3.1. Toezicht via integrale controles en themacontroles

Een belangrijk aspect van de opdracht in het PvA is de versnelling van de te maken afspraken bij groot- en middelgrootgebruikers van energie ten opzichte van het breed opgestelde Projectplan Energiebesparingsaanpak Bedrijven. Dit heeft consequenties voor het toezicht door de OD NZKG op bedrijven in de gemeente Zaanstad. Dit wordt hierna toegelicht door eerst de reguliere toezichtcyclus toe te lichten en vervolgens aan te geven wat de OD NZKG anders is gaan doen voor gemeente Zaanstad in het kader van de opdracht.

Het reguliere toezicht door de OD NZKG is volgens het PvA gebaseerd op de categorie-indeling I t/m VI zoals vastgelegd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁴¹ Deze indeling is gemaakt op de milieuaspecten gevaar, geur, stof en geluid. Een niet-milieubelastend bedrijf zit in categorie I of II. Een zeer milieubelastend bedrijf zit in categorie V of VI. Energiegebruik is geen criterium bij de indeling van de VNG omdat dit milieuaspect geen ruimtelijk effect heeft.

Net zoals veel andere omgevingsdiensten voert de OD NZKG in de basis frequenter integrale controles uit bij milieubelastende bedrijven in de categorie V of VI. Bij niet-milieubelastende bedrijven in categorie I of II vinden deze integrale controles niet of nauwelijks plaats. Echter, veel grootgebruikers van energie, zoals datacenters, kantoren, supermarkten of verpleeghuizen, zijn ingedeeld in categorie I of II omdat ze - niet/beperkt - lokale milieuhinder veroorzaken volgens de VNG-criteria. Dergelijke grootgebruikers zouden via de reguliere toezichtcyclus beperkt of niet bezocht worden in de periode tot 2020. In de interviews met de OD NZKG wordt geschetst dat we het over een periode tot 2050 hebben, als alle bedrijven gecontroleerd zouden worden volgens de reguliere cyclus.⁴²

In het PvA is daarom de volgende inzet van toezichtactiviteiten overeengekomen voor gemeente Zaanstad.

⁴¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009). *Handreiking Bedrijven en milieuzonering*.

⁴² Deze risicogerichte toezichtfrequentie voor verschillende branches heeft de OD NZKG ook vastgelegd in het op 18 september vastgestelde VTH beleid: Regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid 2019 – 2022. Daarin is opgenomen dat 'er bewust wordt afgeweken van de lagere frequentie in de branche Gebouwen met laagste milieurisicoklasse (1x per 10 jaar of alleen op basis van klachten). Hierbij weegt de energiebesparingsopgave zwaar bij een groot aantal bedrijven, zodat bij deze bedrijven de frequentie verhoogd wordt naar eenmaal per vijf jaar'.



Aan de reguliere controle en toezicht wordt het onderwerp energiebesparing standaard toegevoegd overeenkomstig de ambitie van Zaanstad. Bij grootgebruikers van energie waar geen integrale controles plaatsvinden - bijvoorbeeld bij categorie I- en II-bedrijven - wordt een themacontrole gericht op het aspect energiebesparing uitgevoerd.

De gemeente en de OD NZKG zijn dus overeengekomen dat energiebesparing standaard onderdeel wordt van de reguliere integrale controles en dat er themacontroles op het aspect energiebesparing worden uitgevoerd bij bedrijven waar de OD NZKG niet of minder vaak langs zou komen in de periode 2016-2020. Hierbij wordt er niet verantwoord over het aantal uitgevoerde controles (inspanningsverplichting) maar over de gemaakte afspraken met bedrijven (resultaatverplichting). Vanuit het ambtelijk wederhoor is benadrukt dat de gemeenten afspraken maken over het aantal controles als minder belangrijk acht. Op dit punt wordt verder ingegaan in paragraaf 3.3.2.

3.3.2. Gemaakte afspraken als basis, niet het aantal controles

Via het reguliere UVP worden jaarlijks afspraken gemaakt over de geplande uit te voeren integrale controles per branche. In het UVP 2021 ging het om 631 controles in totaal, waarvan bijvoorbeeld 25 in de branche chemie en 85 in de automotieve sector.⁴³ In het PvA is voor energiebesparing echter een andere werkwijze overeengekomen. Afsgesproken is dat de OD NZG geen jaarlijkse afspraken maakt over het aantal controles maar rapporteert over de gemaakte afspraken met bedrijven. Daarvoor worden de volgende drie categorieën gehanteerd:

1. Het aantal bedrijven waarvan het besparingspotentieel nog niet is vastgesteld ofwel onduidelijk is.
2. Het aantal bedrijven waarmee afspraken zijn gemaakt over te nemen maatregelen.
3. Het aantal bedrijven waar alle energiebesparende maatregelen zijn genomen dan wel geen besparingspotentieel is.

In de gesprekken wordt dit toegelicht als een opdracht waarbij wordt gestuurd op *outcome* (ingeschat effect) in plaats van op *output* (het aantal controles dat daar voor nodig is). Het maken van afspraken met bedrijven en het realiseren van maatregelen is immers het doel van de uitvoering van de energiebesparingsplicht. Er kunnen, zo wordt in de gesprekken toegelicht, ook meerdere hercontroles nodig zijn of zelfs een overgang naar handhaving om maatregelen door bedrijven gerealiseerd te krijgen. De wet is echter gebaseerd op de te maken en te realiseren afspraken en niet op de in te zetten VTH-instrumentaria om de afspraken gerealiseerd te krijgen. Er is, zo constateren we, bewust voor deze verantwoordingsystematiek gekozen en deze is ook expliciet vastgelegd in de opdracht via het PvA.

Er vallen ons hierbij twee dingen op. Ten eerste is er voor categorie 3 geen eenduidige indicator voor de verantwoording over de voortgang. Er is namelijk een groot verschil tussen bedrijven die alle energiebesparende maatregelen hebben genomen en bedrijven waar geen energiebesparingspotentieel is. Door deze onder één categorie te scharen, kan er onduidelijkheid ontstaan in het inzicht in het aantal bedrijven dat voldoet aan de energiebesparingsplicht. Ook valt op dat er wordt gesproken over *outcome* terwijl het verantwoordt over 'het gemaakte aantal afspraken' in onze ogen een output-indicator is en geen outcome-indicator. Outcome gaat over het ingeschatte maatschappelijke effect. Daarbij zouden wij een koppeling verwachten met beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld in het UVP de link wordt gelegd tussen de uitvoering van energiebesparingswetgeving en de lokale doelstellingen uit het Zaans Klimaatakkoord. Deze koppeling wordt via de overeengekomen verantwoordingsystematiek niet gelegd.

⁴³ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (19 mei 2021) *Uitvoeringsprogramma 2021 Zaanstad*.



3.4. Informatievoorziening

Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, zouden we in het kader van de verantwoording via *outcome* verwachten dat er een link wordt gelegd tussen de beleidsinhoudelijke relevantie van de energiebesparingsplicht en de uitvoering ervan. Dit zou betekenen dat er verantwoording plaatsvindt over bijvoorbeeld CO₂-reductie en energiebesparing of dat er wordt gerefereerd aan de bijdrage aan de Zaanse doelstellingen.⁴⁴

In bijlage 2 bij het PvA wordt echter toegelicht dat de OD NZKG niet kan rapporteren over de hoeveelheid CO₂-reductie dan wel energiebesparing die gerealiseerd wordt. Als argument wordt hiervoor aangevoerd dat de OD NZKG, op grond van de Wet milieubeheer, geen eisen kan stellen in termen van CO₂-reductie of energiebesparing per bedrijf. De Wet milieubeheer stuurt op de realisatie van maatregelen die een terugverdientijd hebben van maximaal vijf jaar. Daarnaast is het bij gebrek aan een rekentool bij de OD NZKG niet efficiënt qua capaciteitsinzet van de OD NZKG om de effecten van de toepassing van de Wet milieubeheer per bedrijf om te rekenen naar de hoeveelheid energiebesparing ofwel CO₂-reductie per inspanning bij een bedrijf.⁴⁵

De toelichting van de OD NZKG in het PvA roept de vraag op of de OD NZKG, door geen koppeling te leggen met milieudoelstellingen, wel volledige informatie oplevert voor de gemeente Zaanstad om te kunnen sturen. Tegelijkertijd moet worden gezegd dat in het PvA duidelijk is aangegeven waar de OD NZKG in de praktijk wel en niet over verantwoordt, namelijk wel over de drie indicatoren zoals toegelicht in paragraaf 3.3.2. en niet over gerealiseerde CO₂-reductie of energiebesparing. Daarbij zijn er ook expliciete en duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de informatie die de gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG over de uitvoering via de reguliere verantwoordingscyclus (zie 2.3.2.1.).

3.5. Capaciteit en middelen

3.5.1. Inzet capaciteit bij de uitvoering van de opdracht

In paragraaf 2.3.2.2. is toegelicht dat er eerst 2.100 uren en later 1.350 uren per jaar voor de uitvoering van de opdracht zijn geraamd. Deze raming is tot stand gekomen op basis van een inventarisatie van de aanwezige groot- en middelgrootgebruikers van energie in de gemeente Zaanstad.

Uit de documenten en de gesprekken komt het beeld naar voren dat er in de uitvoering meer capaciteit nodig bleek dan bij aanvang van de opdracht werd begroot. In de jaarrapportage 2017 over de UVO 2017, licht de OD NZKG toe dat er in de gemeente Zaanstad sprake is van significant meer grootgebruikers dan ingeschat.⁴⁶ Het gaat om 185 grootgebruikers in plaats van de geraamde 127 in het PvA (tabel 4); dit is een toename van 45%. De werkvoorraad is daarmee, aldus de OD NZKG, fors toegenomen ten opzichte van de verwachting bij aanvang van de opdracht. In de jaarrapportages 2018, 2019 en 2020 wordt dit signaal herhaald. In deze rapportages geeft de OD NZKG consequent aan dat de werkvoorraad blijft toenemen omdat er significant meer grootgebruikers zijn.

⁴⁴ Zoals het UVP 2021 bijvoorbeeld expliciet de link legt tussen het Zaans Klimaatakkoord en de uitvoering van energiebesparingswetgeving door OD NZKG.

⁴⁵ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, Bijlage 2: Energiegegevens per groot- of middelgrootverbruiker.*

⁴⁶ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2018). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2017 Gemeente Zaanstad.*



In paragraaf 2.3.2.3. is aangegeven dat de raming voor het aantal grootgebruikers is gebaseerd op een *qualified guess* ofwel een inschatting op basis van lokale kennis van de OD NZKG. Hoe deze *qualified guess* in de praktijk heeft plaatsgevonden of is uitgevoerd, is uit het PvA niet herleidbaar. Uit het feit dat er in de praktijk significant meer grootgebruikers waren dan ingeschat, leiden wij echter af dat de inventarisatie die op voorhand heeft plaatsgevonden slechts beperkt een waarheidsgetrouw beeld heeft opgeleverd van de benodigde ureninzet voor de uitvoering van toezicht en handhaving.

In interviews met ambtenaren van de gemeente is, in het kader van de hiervoor beschreven ontwikkelingen, aangegeven dat er in de loop der jaren meer middelen zijn gealloceerd aan de uitvoering van de opdracht. De ter beschikking gestelde middelen waren namelijk niet toereikend. Dit maakt het extra interessant dat er aanvankelijk 2.100 uren zijn geraamd, maar dat de opdracht op een raming van 1.350 uren uitkomt. Uit de documenten is echter niet duidelijk herleidbaar waarom en op basis van welke informatie de raming van 2.100 naar 1.350 is aangescherpt, anders dan "dat er al meer resultaten waren geboekt bij de bedrijven in Zaanstad, dan waar in de globale raming vanuit was gegaan."⁴⁷

Om wel aan de afgesproken planning van de opdracht te voldoen zijn er, zo is er aangegeven in de interviews, middelen bijgekomen. Vanuit het ambtelijk wederhoor is vanuit de OD NZKG is daarentegen aangegeven dat er in de loop der jaren door de gemeente geen extra middelen aan de uitvoering van de opdracht zijn toegekend. Het is voor ons in de praktijk ook lastig te herleiden hoe deze allocatie van middelen precies zit. Dit wordt in paragraaf 3.5.2. verder toegelicht.

3.5.2. Verantwoording over de gealloceerde middelen

In de interviews met de OD NZKG is aangegeven dat de gemeente Zaanstad met het vaststellen van het PvA, apart van de reguliere overeenkomst, een bedrag van € 127.048,50 per jaar (paragraaf 2.3.2.4) zou gaan betalen voor de inzet op de energiebesparingsplicht. In het geval van het eerste uitvoeringsjaar van het PvA betreft het dus een bedrag dat losstaat van de Dienstverleningsovereenkomst 2016. Vanuit de gemeente is in de gesprekken toegelicht dat er in de eerste twee jaar inderdaad een apart budget geregeld moest worden voor de uitvoering van het PvA.

In de loop van de uitvoeringsperiode van het PvA introduceert de OD NZKG een nieuwe financieringsmethodiek. In een memo van de OD NZKG aan de gemeente Zaanstad uit 2021 wordt hierover verklaard dat "*werkzaamheden rondom energiebesparing bij bedrijven met de komst van het prestatiegericht financieren (PGF) onderdeel zijn geworden van de reguliere taakuitvoering door de OD NZKG.*"⁴⁸ Dit prestatiegericht financieren, ingevoerd in 2017, houdt kortgezegd in dat elke opdrachtgever (dus ook de gemeente Zaanstad), betaalt voor zijn eigen producten. Per werkveld (Bouw, Bodem, Milieu & BRZO en Randvoorwaardelijk) worden outputproducten⁴⁹ en regieproducten⁵⁰ toegekend. Hiermee gaan de inspanningen van de OD NZKG die in het UVP worden afgesproken op het vlak van energie, deel uitmaken van de totale opdracht op het onderwerp milieu. Dit betekent volgens betrokkenen vanuit de OD NZKG dat het ook complexer wordt om de inspanningen over de energiebesparingsplicht los te gaan zien van de andere inspanningen binnen het milieudomein.

⁴⁷ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.19.

⁴⁸ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (maart 2021). *Aanpak controles Energiebesparing bij bedrijven in coronatijd*, p.2.

⁴⁹ Een voorbeeld van een outputproduct is de Regulering & Toezicht van de Waterwet (een wettelijk verplichte taak die de OD NZKG voor een gemeente moet uitvoeren)

⁵⁰ Een voorbeeld van een regieproduct is Bodem Advies (een aanvullende taak die een gemeente bij de OD NZKG kan neerleggen)



Het valt ons echter op dat het op basis van de reguliere verantwoordingsinformatie⁵¹, lastig te herleiden is welke (financiële) inzet jaarlijks wordt beoogd en welke inzet jaarlijks wordt gerealiseerd. Dit zou voor de laatste jaren verklaard kunnen worden door de introductie van de PGF-systematiek, waarbij het thema energie integraal in het UVP wordt opgenomen. Echter, ook de financiële middelen die voor de uitvoering van het PvA apart gealloceerd zouden zijn voor 2016, zijn in de reguliere verantwoordingsinformatie niet vindbaar. Bij navraag bij de gemeente is daarbij aangegeven dat het lastig is om voor de opdracht aan de OD NZKG voor de hele periode 2016-2022 inzichtelijk te maken welke middelen gealloceerd zijn aan de uitvoering.

Daarbij moet gezegd worden dat de OD NZKG nu wel aan een versterkt inzicht werkt voor de financiering van de energietaken die deel uit gaan maken van de uitvoering van het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025. In een document dat we hebben ontvangen, wordt voor gemeente Zaanstad wel een budget voor de uitvoering van het Energiebesparingsakkoord genoemd.⁵² Dit budget heeft echter nog geen formele status maar is, voor zover wij kunnen zien, een inschatting van de benodigde kosten voor de uitvoering.

3.6. Bestuurlijke afweging capaciteit en middelen

Sinds het ondertekenen van het PvA is er inmiddels een derde college verantwoordelijk voor de opdracht aan de OD NZKG op het vlak van de energiebesparingsplicht.⁵³ In paragraaf 3.6.1. wordt op basis van documentatie gereflecteerd op de (bestuurlijke) afweging van capaciteit en middelen door de vorige twee colleges. In paragraaf 3.6.2. wordt op basis van gesprekken met het huidige college gereflecteerd op de (bestuurlijke) afwegingen die aan de opdracht ten grondslag liggen.

3.6.1. Afweging capaciteit periode 2016-2022

Met het ondertekenen van het PvA heeft gemeente Zaanstad een aangescherpte ambitie bij de OD NZKG neergelegd voor de inzet op energiebesparing. In de documentatie hierover wordt aangegeven dat het een bestuurlijk prioritair thema is waarbij er vanaf 2016 per jaar 1.150 uur ten opzichte van de overeengekomen 200 uur in de DVO van 2015 wordt geraamd voor de uitvoering.⁵⁴

In de UVO's die vervolgens tussen de gemeente en de OD NZKG worden gesloten, wordt het uitgangspunt dat energiebesparing bestuurlijk gezien een prioritair thema is, meermaals aangegeven. In de UVO van 2018 is bijvoorbeeld het volgende opgenomen: *"Voor Zaanstad wordt de prioriteit op duurzaamheid voortgezet om eind 2018 aan de doelstelling uit de Agenda Duurzaamheid op energiebesparing bij grootgebruikers te voldoen."*⁵⁵

De UVO die een jaar later, in 2019, wordt ondertekend valt onder de verantwoordelijkheid van een nieuw college van B en W (periode 2018-2022). Ook dit college geeft bestuurlijke prioriteit aan de opdrachten en koppelt dit aan het nieuwe coalitieakkoord: *"De klimaatverandering heeft in het coalitieakkoord een stevige plek. In de afspraken tussen de gemeente Zaanstad en de OD NZKG krijgt dit plaats. Het terugdringen van energieverbruik en verduurzaming staan*

⁵¹ UVP's, tertaalrapportages en jaarrapportages.

⁵² Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (oktober 2022). *Excel - Overzicht financiering energietaken Zaanstad*. Het bedrag is bij de Rekenkamer bekend maar wordt hier niet benoemd omdat het nog geen vastgesteld bedrag is.

⁵³ Bestuursperiode 2014-2018, 2018-2022 en 2022-heden.

⁵⁴ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.19.

⁵⁵ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (7 mei 2018) *Uitvoeringsovereenkomst 2018 Zaanstad*.



*centraal in het coalitieakkoord. Concreet betekent dit dat de OD NZKG de inzet continueert om energiebesparing bij bedrijven te realiseren via verschillende wegen.*⁵⁶

In het UVP van 2021 wordt de opdracht vervolgens gekoppeld aan een doelstelling die is opgenomen in het Zaans Klimaatakkoord dat in de vorige bestuursperiode tot stand is gekomen: *“De gemeente Zaanstad heeft energiebesparing als belangrijke doelstelling opgenomen in het Zaans klimaatakkoord. Voor het Noordzeekanaalgebied is OD NZKG belast met de uitvoering van de vergunningverlening, toezichthouding en handhaving van de nieuwe wet- en regelgeving en ambities van hun opdrachtgevers.”*⁵⁷

Uit de voorgaande beschrijvingen maken we op dat de vorige twee colleges een bewuste afweging hebben gemaakt om meer in te gaan zetten op het thema energiebesparing. Dit is begonnen met een verhoogde ureninzet via het PvA waardoor de gemeente Zaanstad door de OD NZKG, zo blijkt in de gesprekken, ook is beschouwd als een ambitieuze opdrachtgever in de regio. Daarbij moet gezegd worden dat het hier, praktisch gezien, gaat om de invulling van een wettelijke verplichting waarbij een verhoogde ureninzet ook echt nodig was.

3.6.2. Afweging opdracht energiebesparing anno 2022

Voor dit onderzoek zijn ook gesprekken met het huidige college van B en W. In die gesprekken is gereflecteerd op de opdrachtverstrekking in het kader van de energiebesparings- en informatieplicht. In elk geval drie wethouders hebben op een bepaalde manier betrokkenheid met de OD NZKG. Eén wethouder vertegenwoordigt vanuit de portefeuille financiën de gemeente Zaanstad in het dagelijks bestuur (DB) en algemeen bestuur (AB) van de OD NZKG. Eén wethouder is vanuit de portefeuille Duurzaamheid verantwoordelijk voor de energiebesparings- en informatieplicht. Bij de derde wethouder is vanuit de portefeuille Milieu de verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk opdrachtgeverschap belegd.⁵⁸

Uit de interviews met de drie portefeuillehouders is het beeld ontstaan dat er op dit moment nog geen integraal, bestuurlijk gesprek heeft plaatsgevonden over de energiebesparings- en informatieplicht. Hierover wordt in de gesprekken toegelicht dat het college is gestart in een periode dat het huidige UVP 2022 al in werking is getreden. Het college heeft bij aanvang de huidige opdracht aan de OD NZKG overgenomen uit de vorige bestuursperiode. In de relatief korte bestuursperiode is het thema vervolgens nog maar beperkt op de agenda gekomen. Hoewel dit nu nog niet is gebeurd, wordt ook aangegeven dat het waardevol kan zijn om een gezamenlijk bestuurlijk gesprek hierover te voeren, waarbij integraal wordt bepaald wat de gemeente van de ODZNRG wil ten aanzien van het onderwerp energie en wat dit betekent voor de toekomstige opdrachtverstrekking.

Hoewel er nog maar beperkt (integraal) bestuurlijk wordt gesproken over de energiebesparings- en informatieplicht, komt in de interviews wel naar voren komt dat bestuurders op de hoogte zijn van de wetgeving en de uitvoering ervan. Bestuurders weten hoeveel bedrijven de OD NZKG op dit moment in beeld heeft en kennen de wijze waarop wordt verantwoord over de gemaakte afspraken met bedrijven. Tot slot valt op dat de geïnterviewde bestuurders een belangrijk verband zien tussen de uitvoering van de wetgeving en de doelstellingen in het Zaans Klimaatakkoord. De wetgeving kan via dit akkoord, zo wordt aangegeven, meer beleidsmatige relevantie krijgen voor gemeente Zaanstad.

Er worden wel vraagtekens geplaatst bij de daadwerkelijke koppeling tussen de lokale doelstellingen uit het Zaans Klimaatakkoord en de huidige opdrachtverstrekking voor de uitvoering van de energiebesparingsplicht. Immers, de

⁵⁶ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (3 april 2019) *Uitvoeringsovereenkomst – actualisatie 2019 Zaanstad*.

⁵⁷ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (19 mei 2021) *Uitvoeringsprogramma 2021 Zaanstad*.

⁵⁸ Hier wordt in hoofdstuk 5 (Sturing) nader op ingegaan.



opdracht ziet toe op de gemaakte afspraken met bedrijven en de OD NZKG heeft al bij het ondertekenen van het PvA aangegeven dat niet te kunnen rapporteren over de hoeveelheid CO₂-reductie dan wel energiebesparing die gerealiseerd wordt.⁵⁹ De opdrachtverstrekking is, zo stellen we vast, na het ondertekenen van het PvA niet aangevuld met beleidsmatige relevantie van de energiebesparingsplicht in het kader van het Zaans Klimaatakkoord. Er zijn ons ook geen signalen bekend dat er eerder bestuurlijk is gestuurd op het versterken van deze koppeling tussen de energiebesparingswetgeving en de lokale doelen op het vlak van energiebesparing en CO₂-reductie.

3.7. Oordeel over: opdrachtverstrekking

In deze paragraaf geven we een oordeel over het aspect 'opdrachtverstrekking' aan de hand van een beknopte toetsing aan de gestelde normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen, opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat er deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat er niet aan de norm wordt voldaan.

Normen	
1.	Er is een duidelijke opdracht vanuit de gemeente Zaanstad verstrekt voor de uitvoering van toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG. Voor de gemeente Zaanstad is helder wat zij van de OD NZKG kan verwachten aan activiteiten en te leveren resultaten in een gegeven tijdspad.
2.	Er zijn aan de opdracht aan de OD NZKG voldoende middelen gealloceerd voor de uitvoering.
3.	Bij de opdrachtverstrekking zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG over de uitvoering.
4.	Over de opdracht aan de OD NZKG en de bijbehorende allocatie van middelen heeft een duidelijke, integrale, bestuurlijke afweging plaatsgevonden.

Norm 1

De gemeente Zaanstad heeft een duidelijke opdracht verstrekt voor de uitvoering van de wettelijke taken omtrent de energiebesparingsplicht via het PvA. Deze opdracht is in de jaren erna bestendigd in individuele overeenkomsten waarbij ook de invoering van de informatieplicht in 2019 als instrument is opgenomen in de opdracht. Ook is aangegeven welke activiteiten (integrale controles en themacontroles) de OD NZKG zou gaan ondernemen in deze periode. Daarmee wordt op dit moment voldaan aan deze norm.

Norm 2

Voor de uitvoering van het PvA zijn in de eerste twee jaar, los van de reguliere overeenkomst tussen Zaanstad en de OD NZKG, middelen toegekend voor de uitvoering. Deze middelen bleken niet voldoende te zijn omdat er meer werkvoorraad was ten aanzien van grootgebruikers dan vooraf was ingeschat. Hier zijn, zo is aangegeven in de interviews, in de afgelopen jaren extra middelen aan toegekend om de uitvoering adequaat vorm te geven. De OD NZKG geeft hierover in het ambtelijk wederhoor aan dat dit niet het geval is. De verantwoording hierover is echter zo opgebouwd dat het voor ons niet herleidbaar is om hoeveel middelen dit gaat. Daardoor wordt op dit moment deels voldaan aan de norm.

⁵⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, Bijlage 2: Energiegegevens per groot- of middelgrootverbruiker.*



Norm 3

In het PvA zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze (via de reguliere communicatiecyclus), frequentie (driemaal: via twee tertaalrapportages en via de jaarrapportage) en inhoud (over de voortgang van de gemaakte afspraken met bedrijven) van de informatie die de gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG over de uitvoering. Daarbij moet gezegd worden dat de derde verantwoordingsindicator geen eenduidig beeld kan bieden in de voortgang.

Er is namelijk een groot verschil tussen bedrijven die alle energiebesparende maatregelen hebben genomen en bedrijven waar geen energiebesparingspotentieel is. Door deze onder één categorie te scharen, kan er onduidelijkheid ontstaan in het inzicht in het aantal bedrijven dat voldoet aan de energiebesparingsplicht. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening over de te leveren prestaties in kwantitatieve zin. Er zijn geen afspraken gemaakt over de verantwoording van de kosten van de inzet voor de uitvoering van de opdracht. Hierdoor wordt op dit moment deels voldaan aan de norm.

Norm 4

Blijkens de documentatie heeft er een duidelijke prioritering op het thema energiebesparing plaatsgevonden met het ondertekenen van het PvA, waarbij meer middelen zijn toegekend dan voor de start van het PvA. Over de huidige opdrachtverstrekking heeft het college echter nog beperkt integraal bestuurlijk gesproken. Daarbij zien we dat de huidige opdrachtverstrekking beperkt aansluit bij de functie die aan de energiebesparingsplicht is gegeven in het Zaans Klimaatakkoord. De opdracht vanuit het PvA en de jaarlijkse overeenkomsten is vooral gestoeld op de uitvoering van de wettelijke plicht en niet op de beleidsmatige relevantie in het kader van het Klimaatakkoord. Er vindt momenteel dan ook nog beperkt een koppeling plaats tussen de beleidsmatige doelen en de uitvoering van de energiebesparingswetgeving. Er zijn volgens het huidige college wel kansen om via een integrale, bestuurlijke afweging deze koppeling te versterken. Hierdoor wordt op dit moment deels voldaan aan de norm.



4. Organisatie en uitvoering van het toezicht

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal.

- *Hoe zijn het toezicht en de handhaving georganiseerd van de in de Activiteitenbesluit Milieubeheer vastgelegde energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in de gemeente Zaanstad?*
- *In hoeverre is er voldoende toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG?*
 - o *In hoeverre heeft de OD NZKG inzicht in het aantal bedrijven in Zaanstad dat valt onder de verplichtingen uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer?*
 - o *In hoeverre heeft de OD NZKG inzicht in de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht?*

Deze onderzoeksvragen gaan in op de uitvoering van toezicht en handhaving, met aandacht voor de organisatie en het inzicht dat hieruit voortvloeit. Daarbij hanteren we het volgende normenkader.

Normen
1. Binnen de OD NZKG is een toezicht- en handavingsproces opgesteld om uitvoering te geven aan de opdracht van de gemeente Zaanstad.
2. Een risicoanalyse is uitgevoerd en gedeeld met de gemeente Zaanstad waarbij zo nodig beheersmaatregelen zijn getroffen.
3. De benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering (afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden, benodigde capaciteit, kennisontwikkeling) zijn binnen de OD NZKG voorhanden en worden ten volste benut
4. Het toezicht- en handavingsproces vindt in de praktijk plaats zoals op papier opgezet. De uitvoering van de opdracht, door de OD NZKG voldaan, vindt plaats conform opdrachtverstrekking. → <i>Hiermee is er inzicht in het aantal bedrijven in Zaanstad dat valt onder de verplichtingen uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.</i> → <i>Hiermee heeft de OD NZKG inzicht in de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht.</i>

4.1. Het proces van toezicht en handhaving op papier

In het PvA zijn, naast doelstellingen die voor de opdracht zijn opgenomen⁶⁰, ook uitspraken gedaan over de wijze waarop het toezicht- en handavingsproces plaats zal vinden voor de gemeente Zaanstad. Deze uitgangspunten worden hierna toegelicht.

4.1.1. Wortel- en stokstrategie

De overkoepelende strategie voor de realisatie van de energiebesparingsplicht, beschrijft OD NZKG als de “wortel- en stokstrategie”. Dit houdt in dat bedrijven in de gelegenheid worden gesteld om zelf verantwoordelijkheid te nemen en aan de slag te gaan (de wortel), voordat er stappen worden gemaakt in de sfeer van handhaving of aanpassing van vergunningen (de stok). Hierbij wordt benadrukt dat dit niet vrijblijvend is.

⁶⁰ Zoals beschreven in hoofdstuk 2, Opdrachtgeverschap.



Als het bedrijf onvoldoende inspanning levert, volgt aanschrijving op basis van het activiteitenbesluit of wordt de vergunning aangepast voor het onderdeel energiebesparing (via een ambtshalve aanpassing). Deze strategie past de OD NZKG toe voor alle opdrachtgevers met wie in 2016 een PvA is gemaakt, waaronder de gemeente Zaanstad. Hiermee beoogt de OD NZKG binnen een gemeente, maar ook tussen de gemeenten, een uniforme aanpak tussen de bedrijven op het gebied van inspanningen Wet milieubeheer.⁶¹

In de strategie maakt de OD NZKG een onderscheid in drie typen bedrijven, gebaseerd op de vooruitstrevendheid op de te nemen maatregelen: "koplopers", "middengroep" en "achterblijvers". Voor de koplopers geldt dat zij al ver zijn qua gemaakte afspraken. Zij vragen geen of verminderde inzet van de milieuregelgeving om maatregelen te nemen op onder meer het vlak van energiebesparing. De "middengroep" heeft een relatief klein duwtje nodig en is het grootst in omvang. De groep "achterblijvers" moet via handhaving "aan de slag worden gezet".

Deze benadering is door de ODZKNG samengevat als "vooral acteren daar waar nog niets gedaan is en daarbij natuurlijke momenten benutten." De relatieve kleine groep "achterblijvers" wordt, indien nodig, door een last onder dwangsom, bestuursdwang of bezwaar en beroep gevraagd om inspanningen op het gebied van energiebesparing, overeenkomstig de milieuregelgeving te verrichten.⁶²

4.1.2. Integrale en thematische controles

In het kader van de norm voor de overeengekomen (toezicht)activiteiten voor de uitvoering van de opdracht van gemeente Zaanstad, is in paragraaf 3.3.1. beschreven hoe het toezicht voor de gemeente Zaanstad wordt ingericht om aan de gegeven opdracht te voldoen. Resumerend is afgesproken dat aan de reguliere controle en toezicht het onderwerp energiebesparing standaard wordt toegevoegd, overeenkomstig de versnelde ambitie van de gemeente Zaanstad. Bij grootgebruikers van energie waar geen integrale controles plaatsvinden, bijvoorbeeld bij categorie I- en II-bedrijven⁶³, wordt een themacontrole - gericht op het aspect energiebesparing - uitgevoerd. Een themacontrole is een controle waarbij het thema energiebesparing het enige onderwerp is waar een bedrijf specifiek op wordt gecontroleerd.

Beschreven staat dat de OD NZKG grofweg de volgende vier stappen zet bij een controle:

1. Voorbereiden van de controle op basis van beschikbare informatie in het zaakstelsel (Mozard)⁶⁴ dan wel het bedrijvensysteem van de gemeente Zaanstad.
2. Met het bedrijf wordt gesproken over en bepaald of er maatregelen zijn genomen, of er worden afspraken gemaakt met het bedrijf.
3. De energiegegevens in het zaakstelsel (Mozard) worden bijgewerkt, ingevuld.
4. Het bedrijf wordt gecontroleerd op de invulling die gegeven wordt aan de realisatie van de gemaakte afspraken.

⁶¹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, Bijlage 3/ Strategie Uitrol van de taak Wet milieubeheer en energiebesparing.*

⁶² Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, p.14.*

⁶³ Categorie I en II bedrijven zijn niet-milieubelastende bedrijven volgens de VNG-systematiek (zie eerder paragraaf 3.3.1). Deze systematiek deelt bedrijven in op de milieuaspecten gevaar, geur, stof en geluid. Energiebesparing maakt hier geen onderdeel van uit.

⁶⁴ Het zaakstelsel Mozard is een softwareplatform waarin alle zaakgerelateerde informatie wordt opgeslagen door de OD NZKG.



4.1.3. De Erkende Maatregelenlijst (EML) als basis

Ten tijde van het opstellen van het PvA was de Energiebesparingswetgeving sterk in ontwikkeling. Deze ontwikkeling richtte zich op de toevoeging van het aantal branches dat deel uitmaakt van de Erkende Maatregelenlijst (EML) voor energiebesparende maatregelen.

De verwachting - tijdens de vaststelling van het PvA - was dat er in 2017 meer branches zouden worden toegevoegd aan het Activiteitenbesluit.⁶⁵ Een beknopte analyse van de ontwikkeling van de wetgeving laat inderdaad zien dat er tot medio december 2017 twaalf branches deel uitmaakten van de EML. Na besluit op 12 december 2017 zijn er zeven branches toegevoegd aan de EML waardoor er nu 19 bedrijfstakken zijn waarvoor erkende maatregelen zijn opgesteld (zie 2.1.2.).

In het PvA is door de OD NZKG opgenomen dat de ontwikkeling op het gebied van de EML wordt meegenomen in het proces van toezicht en handhaving. Met andere woorden, ook die branches waarvoor erkende maatregelen gaan gelden ná vaststelling van het PvA, zullen deel uit gaan maken van de uitvoering. In aanvulling hierop is in het PvA ook aangekondigd dat de regulering van de EML deel uit gaat maken van de productomschrijvingen die de OD NZKG hanteert richting de opdrachtgevers. Deze uitwerking heeft de ODZKNG in elk geval vastgelegd in het document 'Bijlagenboek: Uniform Uitvoeringsniveau & uitwerkingen producten.' van februari 2019.⁶⁶ Andere documenten hieromtrent zijn ons niet bekend.

4.2. Toezicht en handhaving in de praktijk

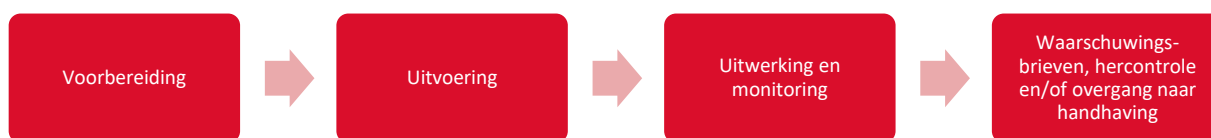
Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop het proces van toezicht en handhaving in de praktijk plaatsvindt, zijn in het kader van dit onderzoek interviews gehouden met experts op het vlak van energiebesparing binnen de OD NZKG en met toezichthouders. Volgens (deze) geïnterviewden hebben de in paragraaf 4.1. beschreven uitgangspunten vanuit het PvA de basis gevormd voor de uitvoering van het toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht in de afgelopen jaren. Ook zijn, zo wordt aangegeven, werkinstructies opgesteld waarin de uitvoering van controles schematisch zijn weergegeven. Deze werkinstructies voor toezicht en handhaving op energiebesparing zijn te vinden in de systemen waar de toezichthouders mee werken. Doordat de instructies niet te exporteren zijn uit de systemen van de OD NZKG, hebben we deze niet kunnen inzien. Tijdens de interviews is dit werkproces op hoofdlijnen wel toegelicht; dit is uitgewerkt in paragraaf 4.2.1.

4.2.1. Uitvoering van de opdracht

In de interviews komt naar voren dat er in de afgelopen jaren is ingezet op zowel de uitvoering van themacontroles op het vlak van energiebesparing als integrale controles waarbij energiebesparende maatregelen zijn meegenomen. De geïnterviewde toezichthouders omschrijven dit proces op hoofdlijnen als volgt (figuur 1).

⁶⁵ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.13.

⁶⁶ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (februari 2019). *BIJLAGENBOEK Uniform Uitvoeringsniveau & uitwerkingen producten*.



Figuur 1. Proces van toezicht en handhaving in de praktijk

Vorbereiding

De toezichthouder ontvangt in het zaakstelsel een melding dat er een bedrijf geïnspecteerd moet gaan worden. Het kan dan gaan om een integrale controle waarbij energiebesparing een van de onderwerpen is die wordt gecontroleerd (naast andere milieuaspecten) of om een themacontrole die uitsluitend gericht is op energiebesparing. Dit is, volgens de geïnterviewde toezichthouders, afhankelijk van de risicoklassering⁶⁷ van het bedrijf.

De toezichthouder kijkt, ter voorbereiding op de inspectie, in het zaakstelsel de basisgegevens zoals deze bij de OD NZKG bekend zijn. Voor de bedrijven die onder het Activiteitenbesluit Milieubeheer vallen, wordt ook gekeken naar de melding die is gedaan bij de RVO. Vanuit de informatieplicht die deze bedrijven hebben, doen zij bij de RVO een melding over de energiebesparende maatregelen wel en nog niet getroffen zijn. Deze melding maakt ook duidelijk wanneer bedrijven van plan zijn wel of geen maatregelen te treffen. Deze melding wordt doorgenomen door een toezichthouder, voordat tot uitvoering wordt overgegaan.

Uitvoering

Voor de uitvoering van een controle vanuit de toezichttaak wordt vrijwel altijd een afspraak gemaakt met een bedrijf. Een controle bij een bedrijf kan ook onaangekondigd plaatsvinden maar het heeft, zo wordt toegelicht, de voorkeur om van tevoren een afspraak te maken met de ondernemer.

Tijdens de uitvoering van een controle is de EML per branche het belangrijkste kader voor het toezicht op energiebesparing. Per branche beschikken de toezichthouders over een checklist die gebruikt kan worden om de erkende maatregelen na te lopen. De EML is gebaseerd op de activiteiten die binnen een bedrijfstak plaatsvinden, waaraan voorschriften gekoppeld zijn. Hierover kan de toezichthouder via een checklist aangeven welke maatregelen wel/niet zijn uitgevoerd. Afhankelijk van de mate waarin bedrijven maatregelen wel of niet hebben doorgevoerd, kan de toezichthouder kleine of grote overtredingen constateren. Het niet nemen van maatregelen ten aanzien van LED-verlichting is bijvoorbeeld een grote overtreding, zo blijkt (alleen) uit de gesprekken.

Uitwerking en monitoring

Hetgeen geconstateerd wordt tijdens de uitvoering, werkt de toezichthouder uit in het zaakstelsel. Hierbij worden de gegevens die de OD NZKG over een bedrijf heeft, geüpdatet. Op basis van deze informatie kan de OD NZKG een oordeel vormen over de status van de voortgang in de te nemen maatregelen per bedrijf. Volgens geïnterviewde toezichthouders wordt in het systeem bijgehouden hoe goed een bedrijf bezig is, of er veel problemen zijn en of het bedrijf een koploper of een achterblijver is. Deze informatie wordt omgezet in het "stoplichtenmodel" voor de verantwoording richting de gemeente Zaanstad.

Waarschuwingbrieven, hercontrole en/of overgang naar handhaving

Als er tijdens de controle overtredingen zijn geconstateerd (klein of groot), wordt er een waarschuwingbrief verstuurd waaraan een bepaalde termijn voor het doorvoeren van maatregelen is gekoppeld. Deze termijn wordt meestal in goed overleg met het bedrijf overlegd. De OD NZKG heeft een tabel opgesteld waarin is opgenomen wat een redelijke

⁶⁷ Zie eerder paragraaf 3.3.1. Bedrijven krijgen een risicoklassering op basis van milieuaspecten als gevaar, geur, stof en geluid.



termijn is om de verbeteringen door te voeren. Voor grote overtredingen is dat een termijn van een half jaar. Deze waarschuwingsbrieven worden geadmistreerd in de systemen van de OD NZKG.

Na afloop van de afgesproken termijn in de waarschuwingsbrief, vindt een hercontrole plaats bij het bedrijf. De hercontrole kan ook worden uitgesteld als de afgesproken termijn wordt verlengd. Dit kan het geval zijn als een ondernemer al wel bezig is geweest met het doorvoeren van maatregelen, maar deze nog niet heeft gerealiseerd. Dit moet wel blijken uit door de ondernemer opgevraagde offertes voor energiebesparende maatregelen.

Mocht uit de hercontrole blijken dat er te weinig voortgang is geboekt, dan wordt overgegaan naar handhaving. In dat geval wordt er een sommatiebrief verstuurd en wordt er een last onder dwangsom uitgebracht op het thema energiebesparing.

4.2.2. Uitvoeringspraktijk afgezet tegenover de opzet

Als we het beschreven proces van toezicht en handhaving afzetten tegen wat er op papier beschreven staat, dan zien we dat de uitgangspunten die in het PvA zijn opgenomen, lijken te worden nageleefd. Daarbij geldt als kanttekening dat dit oordeel geveld is op basis van een gesprek met twee toezichthouders; onderliggende documentatie is niet beschikbaar.

Allereerst herkennen we uit de gesprekken het door de OD NZKG in het PvA beschreven proces van vier stappen, zoals toegelicht in paragraaf 4.1.2. De OD NZKG voert, zoals beoogd, zowel integrale als thematische controles uit met aandacht voor energiebesparing. Ook herkennen we in de uitvoering elementen van de wortel- en stokstrategie, namelijk het in goed overleg afspraken maken met ondernemers voor controles en het beperken van onaangekondigde controles. Ondernemers worden daarnaast gestimuleerd om, binnen een afgesproken termijn, zelf verbeteringen door te voeren. Zoals de strategie voorschrijft, worden bedrijven in de praktijk in de gelegenheid gesteld om zelf verantwoordelijkheid te nemen en aan de slag te gaan, voordat er stappen worden ondernomen in de sfeer van handhaving.

De classificatie van bedrijven als "koploper" of "achterblijver" is ook herkenbaar vanuit het PvA. Ten slotte zien we dat de EML inderdaad het belangrijkste kader is voor de uitvoering van de inspecties. Daar waar de EML bij de vaststelling van het PvA nog in ontwikkeling was, komt in de interviews naar voren dat deze vervolgens is uitgewerkt in checklists. Dit stelt de toezichthouder in staat om tijdens en na een controle een oordeel te vormen over de voortgang van de te nemen maatregelen en om goede procesafspraken te maken aan de hand van een waarschuwingsbrief en/of een hercontrole.

4.3. Randvoorwaarden voor de uitvoering

4.3.1. Capaciteit: middelen voor de uitvoering

Capaciteit voor de uitvoering

Zoals in paragraaf 3.5.1. uitgebreid is toegelicht, bleek de geraamde werkvoorraad voor de uitvoering van het PvA na de start van de uitvoering van het PvA fors groter ten opzichte van de verwachting in 2016. Deze toename in werkvoorraad is, zo wordt aangegeven in de jaarrapportage 2017, deels gecompenseerd door de efficiëntiewinst in de aanpak van een andere regeling op het vlak van energiebesparing. Gedurende de start van de uitvoering van het PvA



voerde de OD NZKG namelijk ook nog toezicht uit in het kader van de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED).⁶⁸ Door 'slim toezicht te houden' zijn er, waar anders toezicht op twee regelingen moet worden uitgevoerd, meer bedrijven in één keer afgehandeld.⁶⁹ Ook heeft de gemeente, volgens geïnterviewden, financieel bijgestuurd om aan de doelstelling uit de opdracht aan de OD NZKG te kunnen (laten) voldoen. Het is echter op basis van de documenten en de gesprekken niet herleidbaar hoe die bijsturing heeft plaatsgevonden en welke bedragen daarmee zijn gemoeid.

Extra middelen vanuit het Rijk

Versterkte uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht (VUE)

In de afgelopen jaren heeft het Rijk gelden beschikbaar gesteld in het kader van de 'Versterkte uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht'. Voor 2021 en 2022-2023 is via deze zogenoemde VUE-gelden extra toezichtcapaciteit beschikbaar gesteld. De OD NZKG geeft hierover aan dat er voor de gemeente Zaanstad in 2021 een budget van € 29.615 was. Met deze middelen zijn circa 34 controles uitgevoerd. Voor de VUE2 (2022-2023) is opnieuw budget (€ 57.657) beschikbaar gesteld en worden 59 controles uitgevoerd.⁷⁰

Wat opvalt aan deze verantwoording door de OD NZKG is dat de OD NZKG voor de VUE-gelden wel expliciet een koppeling maakt tussen de inzet van middelen en de controles die hiermee worden uitgevoerd. Dit is een eis van het Rijk geweest. Deze koppeling wordt in de reguliere verantwoordingsinformatie echter niet gemaakt (zie 3.5.2.).

SPUK-gelden

Op 11 juli 2022 stelt het Rijk wederom een regeling in ter versterking van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht. Deze specifieke uitkering (SPUK-regeling) komt boven op de VUE-gelden. Waar via de VUE externe toezichtcapaciteit beschikbaar gesteld werd voor Zaanstad, is dat nu expliciet niet de bedoeling. Deze specifieke uitkering heeft tot doel kennis en capaciteit binnen de Omgevingsdienst op te bouwen.⁷¹ Voor de OD NZKG is voor de periode 2022-2026 het volgende budget beschikbaar om de kennis en capaciteit voor de uitvoering te versterken.⁷²

Tabel 6. Verdeelsleutel per Omgevingsdienst Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving energiebesparingsplicht

	2022	2023	2024	2025	2026	Totaal
Nederland (totale uitkering)	€ 10.732.277	€ 12.858.378	€ 12.849.329	€ 8.849.329	€ 8.849.329	€ 54.138.642
Omgevingsdienst (indeling 2022) Noordzeekanaalgebied (totale uitkering)	€ 857.431	€ 1.057.106	€ 1.056.414	€ 676.341	€ 676.341	€ 4.323.633
Budget reguliere en uitgebreide doelgroep energiebesparingsplicht (niet-EU ETS bedrijven)	€ 667.395	€ 677.032	€ 676.341	€ 676.341	€ 676.341	€ 3.373.449
Budget uitbreiding energiebesparingsplicht naar EU ETS bedrijven	€ 190.037	€ 380.074	€ 380.074	€ 0	€ 0	€ 950.185

⁶⁸ Bedrijven met meer dan 250 fte's of een jaaromzet van € 50 miljoen of meer en een jaarlijks balanstotaal van meer dan € 43 miljoen, hebben te maken met de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED). Bron: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/vragen-antwoorden/eed-energy/>

⁶⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2018). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2017 Gemeente Zaanstad*.

⁷⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (26 oktober 2022). *Beantwoording Informatie-uitvraag OD NZKG versie 2*.

⁷¹ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (27 juli 2022). *Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht*.

⁷² Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (27 juli 2022). *Verdeelsleutel per omgevingsdienst Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht*.



Subsidie vanuit de provincie voor het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025

Om uitvoering te geven aan het begin 2022 door gemeente Zaanstad ondertekende Energiebesparingsakkoord heeft de provincie Noord-Holland de uitvoeringsregeling Subsidie Energiebesparing bij Bedrijven Noord Holland (SEB) ingesteld. Deze regeling is bedoeld om gemeenten financieel te ondersteunen in de uitvoering van het Energiebesparingsakkoord. Het gaat hier om 50% cofinanciering voor gemeenten. Activiteiten in het kader van stimulering en toezicht komen in aanmerking voor deze subsidie. De provincie stelt in totaal € 8.000.000 beschikbaar voor de periode 2023-2026.⁷³

Uit een door de OD NZKG ontvangen overzicht van de financiering van de energietaken van de gemeente Zaanstad komt naar voren dat het benodigde budget voor de uitvoering van het Energiebesparingsakkoord € 175.619 per jaar bedraagt. Hierbij hoort een jaarlijkse tegenfinanciering van € 82.955 vanuit de provincie Noord-Holland. Dit bedrag moest ten tijde van het schrijven van de concept nota van bevindingen voor 1 november worden aangevraagd bij de provincie. Uit het ambtelijk wederhoor is vervolgens naar voren gekomen dat de gemeente Zaanstad op dit moment nog in overleg is met de OD NZKG en de provincie omdat de termijn voor de aanvraag is opgerekt naar 1 maart 2023.

Resumerend zien we dat het Rijk en de provincie Noord-Holland in de periode 2021-2025 ruim € 400.000 aan extra middelen beschikbaar stellen aan Zaanstad voor de uitvoering van de energiebesparingsplicht (zie tabel 7).

Tabel 7. VUE-gelden voor Zaanstad periode 2021-2023 en subsidie provincie Noord-Holland

Jaar	Bron	Extra beschikbare middelen
2021	VUE-gelden	€ 29.615
2022-2023	VUE-gelden	€ 57.657
2022-2025	Subsidie Noord-Holland	€ 331.820 ⁷⁴
Totaal		€ 419.092

4.3.2. Kennis en expertise

In bijlage 3 bij het PvA uit 2016 is beschreven welke inspanningen geleverd zouden worden om de ontwikkeling en uitrol van kennis op het vlak van energiebesparing te versterken⁷⁵:

- Het team Advies en Expertise/Expertise Milieu schrijft in samenwerking met de doelgroep⁷⁶ instructies voor de toezichthouders en vergunningverleners.
- Vergunningverleners en toezichthouders kunnen, afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte, een beroep doen op de specialisten van het Team Advies en Expertise. Voor ingewikkelde vraagstukken heeft de OD NZKG een energiepartnership met een adviesbureau dat specialistische ondersteuning kan bieden.
- Aan de vergunningverleners en toezichthouders worden opleidingen aangeboden. Deze worden op maat voorbereid door het peilen van de kennis- en expertisebehoefte van de individuele medewerkers via een enquête. Daarnaast biedt Infomil voor de erkende maatregelen een handreiking en een e-learning module ten behoeve van vergunningverleners en toezichthouders.

⁷³ Provincie Noord-Holland (4 november 2021). Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025.

⁷⁴ Vier jaar keer (periode 2022-2025) € 82.955 komt op een bedrag uit van € 331.820.

⁷⁵ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, Bijlage 3/ Strategie Uitrol van de taak Wet milieubeheer en energiebesparing.*

⁷⁶ De 'doelgroep' is in het PvA niet geëxpliciteerd.



- Ervaring opdoen door mee te lopen met vergunningverleners en toezichthouders die al ervaring hebben met dit onderwerp.
- Samenwerken met partners als de DCMR of de Omgevingsdienst IJmond vanwege gelijk speelveld, maar ook via de multihoekoverleg, waarin alle gemeenten zijn vertegenwoordigd uit de Randstad. Daarnaast is de OD NZKG deelnemer aan het landelijke IPO-Provincie energie in de Milieuv vergunning (PEM).
- Meepraten in het landelijke overleg over de verdere inrichting van de uitvoering van deze taak zodat de OD NZKG in een vroeg stadium invloed kan uitoefenen en kan voorsorteren op aanstaande weten regelgeving.

Hoewel het in dit onderzoek lastig te achterhalen is in welke mate elke inspanning geleverd is en welk effect dit heeft gesorteerd, zien we wel dat er op voorhand op een gedegen en gestructureerde manier is nagedacht over de benodigde randvoorwaarden op het vlak van kennis en expertise.

Wel is uit de interviews het beeld ontstaan dat er (duidelijke) werkinstructies voor toezichthouders en handhavers zijn opgesteld en dat er kennisdeling plaatsvindt met andere OD's en de provincie. Daarbij wordt aangegeven dat met name in de laatste twee à drie jaar de aandacht voor het thema is geïntensiveerd, ook door het specifiek aantrekken van toezichthouders energiebesparing.

In dit kader vindt in de afgelopen twee à drie jaar een 'professionaliseringsslag' plaats binnen de organisatie om het thema energiebesparing nog nadrukkelijker een plek te geven. Er is besloten om een speciaal Energieteam op te richten dat toezicht en handhaving gaat doen rondom energiebesparing. Dit Energieteam wordt opgericht vanwege het belang dat opdrachtgevers hechten aan het thema en de ontwikkelingen op provinciaal en landelijk niveau met de daaraan gekoppelde toename van middelen (via de VUE- en SPUK-gelden). Betrokkenen geven tevens aan dat met het inrichten van één team de kennis en expertise, die voorheen meer versnipperd was over meerdere teams, centraal gebundeld wordt.

De toezichthouders energiebesparing zullen, zoals nu wordt beoogd, per 1 januari 2023 deel uitmaken van het team Energie dat voor alle opdrachtgevers verder uitwerking gaat geven aan de afspraken uit het Energiebesparingsakkoord Noord-Holland en de daaruit volgende individuele afspraken met gemeenten. De OD NZKG anticipeert hiermee volgens betrokkenen ten slotte ook op potentiële veranderingen in de wetgeving, onder andere de aangekondigde versterking van de energiebesparings- en informatieplicht uit de Kamerbrief van 4 juli 2022 (zie 2.1.4.).

4.3.3. Risicoanalyse en -beheersing

Eén van de normen waarop in dit hoofdstuk getoetst wordt is de mate waarin er een risicoanalyse heeft plaatsgevonden voor de uitvoering van de energiebesparingsplicht en welke beheersmaatregelen hieraan zijn gekoppeld. Uit het documentenonderzoek komen geen documenten naar voren die spreken van expliciete risicoanalyses, gekoppeld aan het eigen risicomanagement. Wel zien we dat er een vorm van risicoanalyse is toegepast bij de start van de uitvoering van het PvA. De inventarisatie van bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, uitgevoerd door de OD NZKG in 2015, beschouwen we als een vorm van risicobeheersing. Voor een inschatting van zowel het aantal grootgebruikers als het aantal middelgrootgebruikers van energie, heeft namelijk een *qualified guess* ofwel een inschatting op basis van lokale kennis van de OD NZKG plaatsgevonden. Hoe deze *qualified guess* in de praktijk is uitgevoerd, is vanuit het PvA of andere documentatie niet herleidbaar.

Wat we hierover wel kunnen constateren is dat deze vorm van risicobeheersing slechts beperkt een juist beeld van de uitvoeringspraktijk heeft opgeleverd. Eerder lichtten we al toe dat er significant meer grootgebruikers zijn dan op voorhand geraamd.



Een soortgelijk signaal van een foutieve inschatting wordt in de jaarrapportage 2017 gegeven over het aantal middelgrootgebruikers. Voor de middelgrootgebruikers geldt dat het in 2015 ingeschatte aantal (de inventarisatie op basis van een *qualified guess*) achterblijft. Om een reëler inzicht te krijgen in het werkelijke aantal middelgrootgebruikers, heeft de OD NZKG alle bekende gegevens over bedrijven in de gemeente Zaanstad geverifieerd. Uit deze verificatie blijkt dat het in 2015 geprognoseerde aantal niet klopt. Oorzaak is dat de aantallen middelgrootgebruikers in 2015 op een globale, theoretische schatting gebaseerd zijn die niet waarheidsgetrouw blijkt.

Resumerend kunnen we vaststellen dat de risicoanalyse aan de voorkant, ofwel de inschatting van het aantal groot- en middelgrootgebruikers van energie, niet blijkt te corresponderen met de realiteit. Hoe de *qualified guess* precies heeft plaatsgevonden, is daarbij niet herleidbaar.

Wat hierbij wel opvalt, is dat communicatie hierover via de verantwoordingsrapportages open en transparant is. Uit de interviews blijkt tevens dat hierover ook tijdens reguliere voortgangsoverleggen tussen de gemeente en de OD NZKG blijvend en consequent het gesprek is gevoerd.

4.4. Inzicht in resultaten van toezicht en handhaving

4.4.1. Inzicht in de resultaten van de energiebesparingsplicht

Zoals toegelicht is in het PVA afgesproken dat de OD NZKG over de uitvoering van de energiebesparingsplicht gaat verantwoorden via de volgende drie categorieën:

1. Het aantal bedrijven waarvan het besparingspotentieel nog niet is vastgesteld ofwel onduidelijk is.
2. Het aantal bedrijven waarmee afspraken zijn gemaakt over te nemen maatregelen.
3. Het aantal bedrijven dat alle energiebesparende maatregelen heeft genomen dan wel waar geen besparingspotentieel is.

In deze paragraaf wordt een analyse gedaan van het inzicht dat in de afgelopen jaren is ontstaan in de energiebesparingsplicht via deze verantwoording. Deze verantwoordingsinformatie uit de hoofdstukken 'energie' in de jaarrapportages in de periode 2017-2022, zijn samengevat in één gecompriëerde tabel op de volgende pagina (tabel 8).

Tabel 8. Gecomprimeerde tabel 'inzicht in resultaten van de energiebesparingsplicht'

		Grootgebruikers						Middelgrootgebruikers						Totaal gebruikers					
		PvA 2015	2017	2018	2019	2020	2021	PvA 2015	2017	2018	2019	2020	2021	PvA 2015	2017	2018	2019	2020	2021
Indicator 1	Het aantal bedrijven waarvan het besparingspotentieel nog niet is vastgesteld of onduidelijk is	60	51	19	11	7	10	180	45	37	23	10	14	240	96	56	34	17	24
Indicator 2	Het aantal bedrijven waarmee afspraken zijn gemaakt over te nemen maatregelen	64	110	140	126	112	78	192	61	95	117	142	110	256	171	235	243	254	188
Indicator 3	Het aantal bedrijven dat alle energiebesparende maatregelen heeft uitgevoerd of geen besparingspotentieel heeft	3	21	21	23	18	25		23	31	37	29	41	3	44	52	60	47	66
	Voldoende voortgang over te nemen maatregel				30	35	56			2	31	38	70			2	61	73	126
	Deelnemer klimaatroute					11	11					17	20					28	31
	<i>Subtotaal indicator 3</i>		<i>21</i>	<i>21</i>	<i>53</i>	<i>64</i>	<i>92</i>		<i>23</i>	<i>33</i>	<i>68</i>	<i>84</i>	<i>131</i>		<i>44</i>	<i>54</i>	<i>121</i>	<i>148</i>	<i>223</i>
	NvT, ETS, glastuinbouw kleingebruikers	0	3	3	4	4	4		8	13	8	8	8		8	13	8	8	8
	Totaal aantal bedrijven	127	185	183	194	187	184	372	137	178	216	244	263	499	363	358	406	427	443

Op basis van tabel 8 en de onderliggende jaarrapportages, valt een aantal zaken op. Deze constatering zijn te onderscheiden in de wijze waarop verantwoording plaatsvindt en de inhoudelijke consequenties:

Analyse: wijze van verantwoording

Ten eerste valt op dat de wijze van verantwoording lopende de uitvoering van het PvA wijzigt. Daar waar in 2017 nog sec wordt verantwoord over de drie overeengekomen voortgangsindicatoren, wordt deze lijn in 2018 al los gelaten. In de jaarrapportage 2018 wordt namelijk de categorie 'voldoende voortgang over de te nemen maatregelen' toegevoegd als subcategorie onder voortgangsindicator 3. Het is op basis van de documenten en de interviews niet duidelijk of deze wijzigingen in de voortgangsindicatoren expliciet zijn besproken dan wel afgesproken. Het is ook niet herleidbaar hoe 'voldoende voortgang' geoperationaliseerd wordt en wat dit precies betekent. In de jaarrapportage 2018 valt tenslotte op dat het aantal grootgebruikers optelt tot 183, terwijl in de individuele rapportage een getal van 186 is genoemd (dit is gecorrigeerd in tabel 8).

In de jaarrapportage 2019⁷⁷ zien we ten opzichte van 2017 en 2018 een andere lay-out en kleurstelling in de verantwoording over de gemaakte afspraken. Ook zien we dat voortgangsindicator 3 wordt samengevat onder een aantal categorieën, namelijk: voldoende voortgang op het treffen van maatregelen, de maatregelen zijn gerealiseerd, er is geen besparingspotentieel of gedekt door andere regelgeving. Op basis van deze cijfers is te achterhalen bij hoeveel bedrijven er afspraken zijn gemaakt met groot- en middelgrootgebruikers van energie (namelijk 243). Het is daarentegen niet helder hoeveel maatregelen er zijn gerealiseerd omdat hier geen aparte indicator aan wordt gegeven in tegenstelling tot in de twee jaar ervoor. Ook roept voortgangsindicator 3, net als in 2018, de vraag op wat 'voldoende voortgang op treffen maatregelen' betekent. Ten slotte maakt de rapportage niet duidelijk hoeveel bedrijven de maatregelen hebben gerealiseerd en hoeveel geen besparingspotentieel hebben,

In de jaarrapportage 2020 wordt de indicator 'deelnemer Klimaatroute' toegevoegd in de verantwoording. De gemeente Zaanstad stimuleert vanaf 2019 bedrijven namelijk om eigen verantwoordelijkheid voor energiebesparende maatregelen in te laten vullen met het aanbod van de Klimaatroute. De Klimaatroute is een adviesbureau dat in opdracht van de Green Business Club Zaanstad, waarin de gemeente Zaanstad is vertegenwoordigd, energiescans aanbiedt en uitvoert bij bedrijven. Met de gemeente is afgesproken dat deze bedrijven geen eerste prioriteit krijgen bij de controles door de OD NZKG. Wat tot slot opvalt bij de cijfers van 2020, is dat hierover andere cijfers werden vermeld in de jaarrapportage 2021 dan in de jaarrapportage over 2020 zelf. Na navraag bij de OD NZKG blijkt dit het gevolg te zijn van een storing in het systeem. De 'correcte cijfers' zijn in tabel 8 opgenomen.

Ten slotte stellen we vast dat de verantwoordingsinformatie geen inzicht biedt in het aantal controles (inclusief uitsplitsing naar themacontroles en integrale controles), het aantal hercontroles, het aantal waarschuwingsbrieven en het aantal sommatiebrieven die gebonden zijn aan het maken van afspraken met bedrijven. Hoewel vanuit de gedachte van een resultaatverplichting is afgesproken dat de OD NZKG hierover verantwoordt zijn wij van mening dat dit relevante informatie is voor de gemeente Zaanstad in het kader van de (bij)sturing op de opdracht.

Analyse: inhoudelijke consequenties

Ten eerste valt - meer inhoudelijk - op dat het aantal ingeschatte bedrijven voor zowel de grootgebruikers als de middelgrootgebruikers niet correspondeert met wat in het PvA staat opgenomen. Het PvA gaat uit van 127 grootgebruikers in Zaanstad ten opzichte van de 184 die eind 2021 deel uitmaken van de rapportage. Dit is een verschil van 44,8%. Voor de middelgrootgebruikers geldt daarentegen dat het PvA uitgaat van 372 bedrijven. In de jaarrapportage 2021 zijn echter 263 bedrijven opgenomen: een verschil van 41,4%. We constateren dat het aantal

⁷⁷ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2020). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2019 Gemeente Zaanstad*.



grootgebruikers significant te laag is ingeschat en het aantal middelgrootgebruikers veel hoger ingeschat is dan nu in beeld is.

Als we vervolgens verder inzoomen op de overeengekomen opdracht, namelijk bij nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd krijgen, zien we dat hier op dit moment niet aan wordt voldaan. Bij de grootgebruikers is de OD NZKG bij 78 bedrijven (circa 42,4%) niet verder gekomen dan het maken van afspraken. Voor middelgrootgebruikers zien we dat dit met 110 bedrijven een vergelijkbaar percentage oplevert: circa 41,8%

De OD NZKG is voor de gemeente Zaanstad naar een situatie is toegegaan, eind 2021, waarin 223 groot- en middelgrootgebruikers onder indicator 3 vallen. Het valt ons hierbij op dat de OD NZKG hierbij niet expliciet verantwoordt over het 'voldoen aan de energiebesparingsplicht'. De wetgeving gaat ervan uit dat een bedrijf voldoet als het alle maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft gerealiseerd. Op basis van de jaarrapportage 2021 (zie tabel 8) blijken dit 25 grootgebruikers en 41 middelgrootgebruikers van energie te zijn.

Deze informatie impliceert dat eind 2021 slechts 66 bedrijven in Zaanstad volledig voldoen aan de energiebesparingsplicht, dat er 126 bedrijven op de goede weg zijn om hieraan te gaan voldoen. Dit is aanzienlijk minder dan de opdracht om bij nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd te krijgen.

Wat uit de gesprekken ook nog naar voren komt is dat de OD NZKG op dit moment nog geen compleet beeld heeft van het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparingsplicht. Hoewel door de gekozen aanpak met integrale en extra themacontroles het beeld door de jaren heen is verbeterd, is - zo wordt aangegeven - het totaalbeeld op dit moment nog niet volledig waarheidsgetrouw. Dit wordt verklaard door de minder complete informatie vanuit het bedrijvenbestand waarmee de OD NZKG in 2015 gestart is. Deze informatie is duidelijker geworden lopende de uitvoering. Al snel na de start van het PvA werd geconstateerd dat er meer grootgebruikers van energie zijn dan voorzien. Ook door de informatieplicht zijn voor de gemeente Zaanstad circa 60 grootgebruikers en circa 90 middelgrootgebruikers meer aan het licht gekomen.⁷⁸⁷⁹ Door verder te gaan met de gekozen aanpak kan, zo wordt toegelicht, het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht valt *theoretisch nog verdubbelen in de komende jaren*. Deze constatering is zowel door betrokkenen vanuit de OD NZKG als door de gemeente gedeeld en wordt gezien als een belangrijk aandachtspunt voor de verdere uitvoering van de opdracht vanuit de gemeente Zaanstad.

4.4.2. Inzicht in de resultaten van de informatieplicht

Per 1 juli 2019 is de informatieplicht van toepassing, waarbij alle groot- en middelgrootgebruikers (niet vergunningplichtig) melding moeten doen van hun genomen energiebesparende maatregelen. In het jaarverslag 2021 wordt hierover verantwoord dat de OD NZKG in 2021 alle meldingen die bekend waren bij de dienst, heeft afgehandeld.⁸⁰ Na verwerking van de laatste meldingen is er een handhavingstraject ingezet bij de meldingsplichtige bedrijven die nog geen melding hebben gedaan. Hier is in de tweede helft van 2021 mee gestart.

⁷⁸ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (maart 2021). *Aanpak controles Energiebesparing bij bedrijven in coronatijd*, p. 2.

⁷⁹ Onduidelijk is of en hoe deze door de informatieplicht aan het licht gekomen groot- en middelgrootgebruikers zijn opgenomen in de jaarrapportages.

⁸⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2022). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2021 Gemeente Zaanstad*.



Tabel 9. Meldingen informatieplicht (naar de jaarrapportage van 2021)

Meldingen informatieplicht	Stand van zaken 31-12-2020	Stand van zaken 31-12-2021
Melding ontvangen maar nog niet beoordeeld	8	0
Verzoek om aanvullingen	21	28
Afgehandeld/Goedgekeurd	290	367
Geen mandaat voor de OD NZKG en doorgezonden aan de gemeente	17	18
Totaal	336	413

In de jaarrapportage 2021 is niet aangegeven hoe het handhavingstraject is vormgegeven en wat hier het resultaat van is. Navraag bij de OD NZKG leert dat er medio oktober 2022 79 bedrijven zijn aangeschreven met de mededeling dat ze de melding moeten indienen.⁸¹ Daarbij is ervoor gewaarschuwd dat er een last onder dwangsom kan worden opgelegd als ze hier niet aan voldoen. Het aantal van 79 bedrijven correspondeert niet met de cijfers die in tabel 9 zijn opgenomen. Dit is te verklaren door het feit dat het aantal van 79 bedrijven gebaseerd is op de meest recente informatie die de OD NZKG voor handen heeft. Dit aantal is actueler dan de informatie uit de jaarrapportage over 2021. Een tabel, vergelijkbaar met de opzet uit de jaarrapportage 2021, waarin de meest actuele informatie is opgenomen, is niet bij ons bekend dan wel bij ons in bezit.

Over deze cijfers moet tenslotte de kanttekening worden geplaatst dat het aantal bedrijven is aangeschreven op basis van het aantal bedrijven dat de OD NZKG zelf in beeld heeft als het gaat om de energiebesparingsplicht. In de vorige paragraaf is hierover toegelicht dat dit aantal bedrijven nog sterk kan toenemen in de komende jaren.

4.5. Oordeel over: uitvoering

In deze paragraaf geven we een oordeel over het aspect 'uitvoering' aan de hand van een beknopte toetsing aan de gestelde normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen, opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Normen
1. Binnen de OD NZKG is een toezicht- en handhavingproces opgesteld om uitvoering te geven aan de opdracht van de gemeente Zaanstad.
2. Een risicoanalyse is uitgevoerd en gedeeld met de gemeente Zaanstad waarbij zo nodig beheersmaatregelen zijn getroffen.
3. De benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering (benodigde capaciteit, kennisontwikkeling etc.) zijn binnen de OD NZKG voorhanden en worden ten volste benut.
4. Het toezicht- en handhavingproces vindt in de praktijk plaats, zoals op papier opgezet.
5. De uitvoering van de opdracht, door OD NZKG voldaan, vindt plaats conform opdrachtverstrekking.

⁸¹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (14 oktober 2022). *Reactie Informatie uitvraag versie 2*.



- A. Hiermee is inzicht in het aantal bedrijven in Zaanstad dat valt onder de verplichtingen uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.
- B. Hiermee is er inzicht bij de OD NZKG in de mate waarin bedrijven voldoen aan de informatie- en energiebesparingsplicht.

Norm 1

De OD NZKG heeft een proces voor toezicht- en handhaving opgesteld voor de uitvoering van de opdracht in Zaanstad. Hierbij is een overkoepelende strategie geformuleerd, zijn de ontwikkelingen omtrent de EML meegenomen en zijn werkprocessen voor de toezichthouders opgesteld om uitvoering te geven aan de integrale en thema-controles. Daarmee wordt er momenteel aan deze norm voldaan.

Norm 2

We hebben niet kunnen vaststellen dat er expliciet risicoanalyses zijn uitgevoerd en gedeeld met de gemeente Zaanstad. Er heeft in zekere mate een risicoanalyse plaatsgevonden bij de start van de uitvoering van de Zaanse opdracht, namelijk door de inventarisatie van het aantal bedrijven in Zaanstad. De gekozen analysevorm, een *qualified guess*, blijkt bij de uitvoering echter al snel geen waarheidsgetrouw beeld te geven van zowel het aantal groot- als middelgrootgebruikers. Daarmee wordt er momenteel niet voldaan aan deze norm.

Norm 3

De werkvoorraad voor de gemeente Zaanstad blijkt al snel na de start van de uitvoering hoger te liggen dan ingeschat en is in interviews aangegeven dat de beschikbare middelen hiervoor niet pasten bij deze werkvoorraad. Uiteindelijk wijzen de meest recente cijfers uit dat er niet aan de opdracht vanuit de gemeente Zaanstad is voldaan. Daarmee wordt er momenteel niet voldaan aan deze norm. Tegelijkertijd zien we dat de aandacht voor benodigde randvoorwaarden - zeker in de afgelopen twee jaar - in ontwikkeling is. In de afgelopen twee jaar zijn en in de komende jaren worden extra middelen beschikbaar gesteld om de uitvoering verder te versterken. Ook de ontwikkeling naar een centraal Energieteam, waarvoor in de afgelopen twee-drie jaar veel extra energietoezichthouders zijn aangenomen, duidt erop dat de OD NZKG bewust de randvoorwaarden creëert om de komende jaren uitvoering te kunnen gaan geven aan de wettelijke opdracht vanuit de gemeente Zaanstad.

Norm 4

De uitgangspunten voor de uitvoering van toezicht en handhaving via de overkoepelende wortel- en stokstrategie, de verantwoording via het stoplichtenmodel, de in het PvA beschreven stappen voor de uitvoering van een controle, en het belang van het gebruik van de EML, worden in de praktijk nageleefd. Het toezicht- en handhavingproces zoals op papier beoogd, vindt in die zin plaats in de uitvoering. Daarmee wordt er momenteel aan deze norm voldaan. Kanttekening: deze norm is volledig getoetst op basis van mondelinge informatie uit de interviews; er is geen documentatie voorhanden om de norm te kunnen toetsen.

Norm 5 (overkoepelend)

Hoewel het toezicht- en handhavingproces in de praktijk plaatsvindt zoals vastgelegd in het PvA, is het de OD NZKG niet gelukt om aan de opdracht te voldoen conform opdrachtverstrekking. Aan de doelstelling om na afronding van het project bij nagenoeg alle gebruikers afspraken te hebben gerealiseerd, is niet voldaan. Daarmee wordt er momenteel niet aan deze norm voldaan.

Norm 5A

Door de uitvoering van het PvA is er anno 2020 ten opzichte van 2016 een sterk verbeterd inzicht gerealiseerd in het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. Het aantal groot- en middelgrootgebruikers



dat valt onder het Activiteitenbesluit Milieubeheer zou echter, theoretisch gezien, nog kunnen verdubbelen omdat de informatiepositie hierover werkenderweg wordt versterkt. Daarmee wordt er momenteel niet aan deze norm voldaan.

Norm 5B

Door de gekozen verantwoordingsmethodiek is inzichtelijk gemaakt dat er 66 bedrijven in Zaanstad anno 2021 volledig voldoen aan de energiebesparingsplicht en dat 126 bedrijven op de goede weg zijn om hieraan te gaan voldoen. Van deze bedrijven heeft de OD NZKG ook het beeld of ze voldoen aan de informatieplicht. Daarmee wordt er momenteel aan deze norm voldaan. In navolging van norm 5A moet hierbij de kanttkening worden geplaatst dat het overallbeeld van het aantal bedrijven dat zou moeten voldoen aan deze energiebesparingswetgeving, niet compleet is.



5. Sturing gemeente

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

In hoeverre stuurt de gemeente op een adequate uitvoering van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven?

Daarbij hanteren we het volgende normenkader.

Normen
1. Het proces van sturing op toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht is op papier verankerd. Hierbij is aandacht voor het samenspel tussen college en organisatie.
2. In de praktijk wordt dit proces nageleefd.
3. De gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG, conform gemaakte afspraken, tijdig de juiste en volledige informatie om (eventueel bij) te kunnen sturen op de opdrachtverstrekking.
4. Indien nodig wordt op basis van deze informatie door het college bijgestuurd op de opdrachtverstrekking.

5.1. Sturing door de gemeente

5.1.1. Proces van sturing op papier

In het door de gemeente aangeleverde dossier met documenten zijn geen documenten aangetroffen waarin op papier is beschreven hoe er vanuit de gemeente sturing plaatsvindt op toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG. In de gevoerde interviews, in navolging van de documentenstudie, is vervolgens aangegeven dat het proces van sturing op de OD NZKG specifiek voor de energiebesparings- en informatieplicht niet op papier is beschreven.

Wel zijn er, zoals toegelicht in paragraaf 2.3.2.1., in het PvA afspraken gemaakt over de verantwoording die de OD NZKG aflegt over de energiebesparingsplicht via de reguliere cyclus.⁸² Daarnaast zijn er algemeen geldende regels vastgelegd voor de sturing op de OD NZKG als verbonden partij in de nota verbonden partijen⁸³, bijvoorbeeld dat de gemeente Zaanstad toeziet op functiescheiding en het voorkomen van tegenstrijdige belangen bij één bestuurder. Ook worden verbonden partijen voor het toezicht ingedeeld in een hoog, midden of laag risicoprofiel. Blijkens de begroting van 2022 valt de OD NZKG onder een hoog risicoprofiel. Dit zou betekenen dat er tweejaarlijks een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Of die in de praktijk ook plaatsvindt en wat hier de resultaten van zijn, is niet bekend. In de documentatie en de gesprekken is hierover, in relatie tot de energiebesparings- en informatieplicht, geen notie van gemaakt.

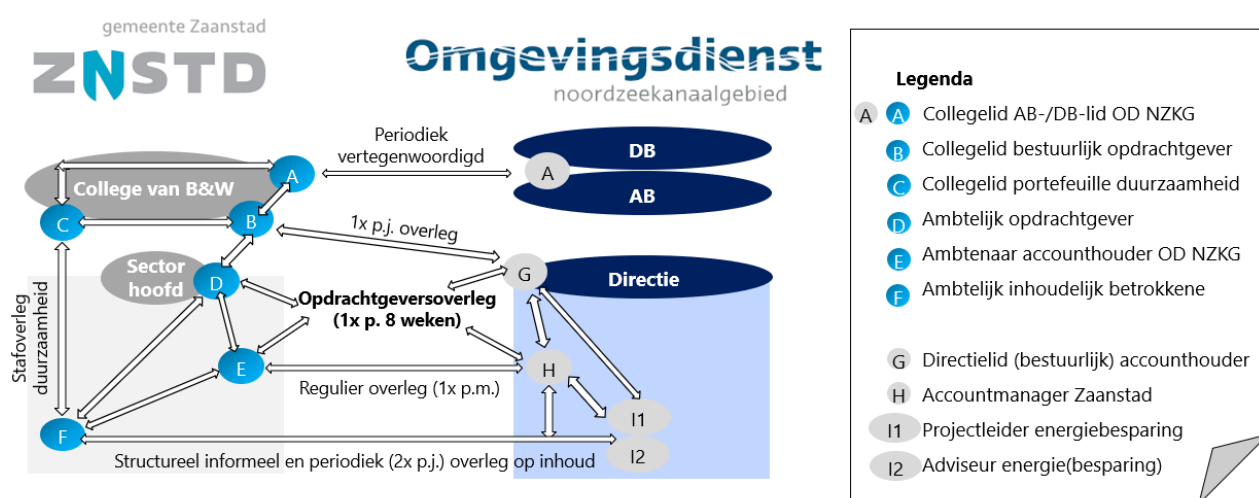
⁸² Via twee tertaalrapportages per jaar en een jaarverslag.

⁸³ Gemeente Zaanstad (14 oktober 2022). *Nota Verbonden Partijen*.



5.1.2. Proces van sturing in de praktijk

Hoewel het proces van sturing op de energiebesparingsplicht beperkt op papier is verankerd (zie 5.1.1.) ontstaat uit de interviews het beeld dat er in de praktijk wel een sturingsproces is opgezet. Verschillende betrokkenen spreken over een meer organisch gegroeid dan formeel vastgelegd proces. Onderstaande visualisatie (figuur 2) geeft een overzicht van wie hierbij betrokken zijn. Na figuur 2 wordt de rol van de betrokkenen toegelicht. Vervolgens geven we aan hoe het samenspel in het proces tussen de betrokkenen plaatsvindt, met daarbij de kanttekening dat onderstaande analyse volledig is gebaseerd op interviews en niet op onderliggende documentatie (bijvoorbeeld verslagen⁸⁴, agenda's of e-mails).



Figuur 2. Betrokkenen in het sturingsproces

Bestuurlijk betrokkenen in sturingsproces

Het college van B en W is in gezamenlijkheid belast met de rol van bevoegd gezag voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht. In de praktijk zijn er drie wethouders betrokken bij de uitvoering:

- Eén wethouder vertegenwoordigt als gebiedswethouder Noordzeekanaalgebied de gemeente Zaanstad in het dagelijks bestuur (DB) en het algemeen bestuur (AB) van de OD NZKG en vervult daarmee de eigenaarsrol. Vanuit de eigenaarsrol heeft de portefeuillehouder een belang bij een robuuste organisatie die in staat is uitvoering te geven aan de energiebesparings- en informatie-plicht voor de opdrachtgevers van de OD NZKG (waaronder de gemeente Zaanstad).
- Eén wethouder is vanuit de portefeuille Milieu verantwoordelijk voor het bestuurlijk opdrachtgeverschap richting de OD NZKG. Hier valt ook de opdracht voor de energiebesparings- en informatieplicht onder. Deze opdrachtgeversrol is apart van de eigenaarsrol belegd (A). Dit is in lijn met de nota Verbonden Partijen die aangeeft dat "de gemeente Zaanstad toeziet op functiescheiding en het voorkomen van tegenstrijdige belangen bij één bestuurder."
- Eén wethouder is vanuit de portefeuille Duurzaamheid inhoudelijk verantwoordelijk voor het duurzaamheidsbeleid en (lokale) ambities en doelen op het vlak van energiebesparing.

⁸⁴ Van geen van de overleggen die in het vervolg van de paragraaf beschreven worden is duidelijk op welke wijze hier verslaglegging over plaatsvindt.



Ambtelijk betrokkenen in het sturingsproces

- D. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd bij een sectorhoofd binnen de ambtelijke organisatie. De ambtelijk opdrachtgever voert periodiek (circa eens per acht weken) opdrachtgeversoverleg met de opdrachtnemer vanuit de directie (G). Hierbij sluiten in de regel ook de ambtelijk accounthouder (E) vanuit de gemeente Zaanstad en de accountmanager (H) vanuit de OD NZKG aan.
- E. De ambtelijk accounthouder vervult de rol van verbindende schakel tussen de gemeente en de OD NZKG. De ambtelijk accounthouder heeft circa eenmaal per maand een voortgangsoverleg met de ambtelijk accountmanager (H) en sluit ook aan bij het opdrachtgeversoverleg.
- F. Een ambtelijk inhoudelijk betrokkene stuurt vanuit de inhoud op de opdracht en is op gezette tijden aanwezig bij de opdrachtgeversoverleggen. Ook heeft de inhoudelijk betrokkene direct contact met verschillende betrokkenen binnen de OD NZKG over de uitvoering (zowel met de actoren G, H als I).

Betrokkenen vanuit de OD NZKG in het sturingsproces

- G. Eén directielid is op directieniveau (bestuurlijk) accounthouder voor de gemeente Zaanstad. Dit directielid heeft eens per acht weken opdrachtgeversoverleg met de ambtelijk opdrachtgever (D).
- H. De accountmanager vanuit de OD NZKG heeft circa eenmaal per maand voortgangsoverleg met de ambtelijk accounthouder (E) om lopende zaken te bespreken, en sluit ook aan bij het opdrachtgeversoverleg.
- I. Inhoudelijk betrokkenen, zoals de projectleider Energiebesparing (1) bij bedrijven en een adviseur Energie (2), hebben vanuit de inhoud contact met de gemeente Zaanstad.

Sturing op hoofdlijnen

Vaststellen UVO: eind van het jaar

Aan het eind van een lopend kalenderjaar wordt voor het jaar erna het gesprek gevoerd over de nieuw vast te stellen uitvoeringsovereenkomst. Specifiek voor energiebesparing vinden er gesprekken plaats tussen de accountmanager van de OD NZKG (H) en de ambtelijk inhoudelijk betrokkene vanuit de gemeente (F) om een goed beeld te krijgen van de inzet op de energiebesparingsplicht in het jaar erna. Dit wordt vastgelegd in de UVO die ambtelijk door de bestuurlijk opdrachtgever (B) en ambtelijk opdrachtgever (D) vanuit de gemeente Zaanstad wordt ondertekend.



Figuur 3. Totstandkoming UVO



Ambtelijk en bestuurlijk 'samenspel'

De bestuurlijk opdrachtgever vanuit de gemeente (B) zit een keer per jaar aan tafel met de bestuurlijk accounthouder voor de gemeente Zaanstad vanuit de OD NZKG (G). Tijdens dit overleg worden het jaarverslag van het afgelopen jaar en de opzet voor de UVO voor het komende jaar besproken. Het gesprek wordt gevoerd over de hele breedte van dossiers en werkzaamheden die onder de UVO vallen. De energiebesparings- en informatieplicht komt vanuit deze cyclus dus, zoals in figuur 3 is weergegeven, eenmaal per jaar op tafel bij de bestuurlijk opdrachtgever vanuit gemeente Zaanstad(B).

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de energiebesparings- en informatieplicht ligt bij de inhoudelijk portefeuillehouder Duurzaamheid (C). Uit de interviews komt naar voren dat er kortgeleden (datum niet bekend) een eerste inhoudelijk gesprek heeft plaatsgevonden tussen de wethouder Duurzaamheid (C) en de OD NZKG, onder andere over dit onderwerp. De wethouder (C) wordt over ontwikkelingen op het vlak van energiebesparing in het reguliere stafoverleg bijgepraat door de ambtelijk inhoudelijk betrokkene (F) vanuit gemeente Zaanstad. Hierbij komt wel naar voren dat er tot nu toe vooral is gesproken over Label C-wetgeving bij kantoren, doordat dit een relatief nieuw onderwerp is. De energiebesparingsplicht is, zo is aangegeven, eerder beperkt onderwerp van gesprek geweest tussen de bestuurlijk en ambtelijk inhoudelijk betrokkenen. Ook heeft er, zo is aangegeven, geen dossieroverdracht plaatsgevonden bij de wisseling van de colleges eerder dit jaar.

Oprachtgeversoverleg: één keer per acht weken

Lopende het jaar vindt er circa achtereenvolgens een opdrachtgeversoverleg plaats tussen de ambtelijk opdrachtgever vanuit de gemeente (D) en de accounthouder vanuit de directie van de OD NZKG (G). Hierbij sluiten ook de ambtelijk accounthouder vanuit de gemeente (E) en de accountmanager vanuit de OD NZKG (H) aan (zie figuur 3). Tijdens deze overleggen staat de uitvoering van de UVO en het UVP centraal. Hierbij wordt niet diep op de inhoud ingegaan; het gesprek gaat vooral over opvallende afwijkingen. De energiebesparings- en informatieplicht maakt deel uit van de overleggen op het moment dat er aandachtspunten zijn in de uitvoering. Per overleg wordt op basis van de agenda bekeken welke betrokkenen vanuit de inhoud vanuit de gemeente Zaanstad en de OD NZKG moeten worden uitgenodigd. Als er aandachtspunten zijn of zaken waarop moet worden bijgestuurd, zoals in het kader van een toegenomen werkvoorraad, dan staat dit op de agenda van het opdrachtgeversoverleg. In zo'n geval sluit de inhoudelijk betrokkene vanuit de gemeente (F) ook aan bij dit overleg. Volgens betrokkenen vanuit zowel de OD NZKG als de gemeente Zaanstad verloopt deze overlegstructuur naar behoren.

Voortgangsoverleg: één keer per maand

Ook vindt er circa maandelijks een voortgangsoverleg plaats tussen de ambtelijk accounthouder vanuit de gemeente (E) en de accountmanager vanuit OD NZKG (H) (zie figuur 3). Daar waar, zoals betrokkenen het omschrijven, "de grote thema's" op tafel liggen in het opdrachtgeversoverleg, worden tijdens dit overleg de meer lopende zaken besproken. Uit de interviews ontstaat het beeld dat de energiebesparings- en informatieplicht in deze overleggen beperkt geagendeerd staat. Volgens betrokkenen vanuit zowel de OD NZKG als de gemeente Zaanstad verloopt dit overleg in de basis goed. Vanuit de OD NZKG wordt wel als aandachtspunt meegegeven dat er in de afgelopen jaren veel verloop heeft plaatsgevonden in het accounthouderschap. In de afgelopen anderhalf jaar zijn er circa drie wisselingen geweest. Ook is de tijd die de huidige accounthouder vanuit de gemeente (E) voor de uitvoering heeft (10 uur per week) relatief beperkt. Hoewel dit niet tot problemen in de uitvoering en (aan)sturing leidt, wordt hierover aangegeven dat dit de uitvoering kwetsbaar kan maken. Zeker rond de het opstellen en vaststellen van een nieuwe UVO, waarbij de accounthouder van de gemeente (E) ook een rol heeft, is de beschikbare tijd beperkt.



Frequent contact op de inhoud

Wat specifiek op dit onderwerp naar voren komt is dat de inhoudelijk betrokken ambtenaar vanuit de gemeente Zaanstad (F) frequent contact heeft met verschillende betrokkenen vanuit de OD NZKG. Vanuit zowel de OD NZKG als de gemeente Zaanstad wordt deze frequentie van contact en het samenspel tussen beide partijen gewaardeerd. De lijnen zijn kort en betrokkenen vanuit verschillende rollen weten elkaar goed te vinden.

Er is, zo wordt aangegeven, bijna wekelijks contact tussen de inhoudelijk betrokken ambtenaar (F) en de adviseur Energie vanuit OD NZKG (I2). Er wordt gesproken over de uitvoering van de opdracht maar ook over de ontwikkelingen die spelen rondom het Energiebesparingsakkoord van de provincie. Ook vindt één of twee keer per jaar het gesprek plaats over energiebesparing tussen deze ambtenaar van de gemeente (F) en de projectleider Energiebesparing vanuit de OD NZKG (I1). Tijdens deze overleggen wordt op meer strategisch niveau het gesprek gevoerd over de uitvoering van de opdracht en eventuele aandachtspunten (zie figuur 3). Ook heeft de inhoudelijk betrokken ambtenaar van de gemeente (F) contact met de accountmanager vanuit de OD NZKG (H). Tijdens deze gesprekken staat vooral de planning op de agenda. Hier wordt over aangegeven dat er verder zelden direct contact is tussen beleidsinhoudelijk betrokkenen vanuit de gemeente Zaanstad en de accountmanager vanuit de OD NZKG (H). De contacten die de inhoudelijk betrokken ambtenaar (F) heeft met de OD tonen volgens betrokkenen binnen de OD NZKG aan dat de gemeente Zaanstad aandacht heeft voor het thema en stuurt op de uitvoering.

Regionaal energieoverleg: vier keer per jaar

Ten slotte vindt er vier keer per jaar een regionaal energieoverleg plaats waarin betrokkenen vanuit de opdrachtgevers (ambtenaren van gemeenten) en de OD NZKG het gesprek voeren over de opdracht op het vlak van energiebesparing. Dit gesprek wordt gevoerd in het kader van de uniformiteit van de uitvoering. De OD NZKG voert immers vergelijkbare opdrachten uit voor haar opdrachtgevers vanuit de gedachte dat er een uniforme aanpak moet zijn tussen de bedrijven op het gebied van inspanningen Wet milieubeheer.⁸⁵ Vanuit de gemeente Zaanstad sluit bij dit overleg de ambtelijk inhoudelijk betrokkene (F) aan en vanuit de OD NZKG zijn de projectleider Energiebesparing (I1) en adviseurs Energie (I2) vertegenwoordigd. Uit de gesprekken of onderliggende documenten is niet herleidbaar wat exact de status is van het regionale energieoverleg en of dit de uitvoering van de opdracht van Zaanstad beïnvloedt.

5.2. Bijsturing op de opdrachtverstrekking

In het PvA is het resultaat afgesproken dat per 1 januari 2021 door nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen zijn gerealiseerd. Uiterlijk op 1 januari 2019 zouden met nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie afspraken zijn gemaakt over te nemen energiemaatregelen.

Uit de documenten en de gesprekken maken we op dat er tussentijds is bijgestuurd op de oorspronkelijke opdracht. De wijze waarop is bijgestuurd, wordt hierna uitgewerkt.

Extra middelen vanwege grotere werkvoorraad dan ingeschat

Blijkens de gesprekken is er in de afgelopen jaren financieel bijgestuurd vanwege de grotere werkvoorraad dan op voorhand ingeschat. Hierover is aangegeven dat er in de loop der jaren meer middelen zijn gealloceerd aan de uitvoering van de opdracht. Vanuit het ambtelijk wederhoor is vanuit de OD NZKG echter aangegeven dat er in de loop der jaren door de gemeente geen extra middelen aan de uitvoering van de opdracht zijn toegekend.

⁸⁵ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, Bijlage 3, Strategie Uitrol van de taak Wet milieubeheer en energiebesparing.*



Of er financieel is bijgestuurd kan niet worden gestaafd met onderliggende documentatie. Dit wordt verklaard doordat de OD NZKG beperkt inzicht heeft geboden in de inzet van middelen voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht aan de gemeente Zaanstad.

Daar komt bij dat de energiebesparingsplicht lopende de uitvoering in een breder werkpakket in de UVO terecht is gekomen. De ingezette middelen voor de bijsturing kunnen we op basis van de documenten en de interviews dus niet inzichtelijk maken.

Aangepaste deadline van de te maken afspraken met bedrijven

In de UVO's van 2016, 2017 en 2018 is de opdracht opgenomen dat er uiterlijk voor 1 januari 2019 afspraken gemaakt moeten worden met alle bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Vanaf de UVO 2019 wordt er echter gesproken over het maken van afspraken voor uiterlijk 1 januari 2020. Hiermee heeft er in de opdrachtovereenkomst tussen gemeente Zaanstad en de OD NZKG een aanpassing plaatsgevonden in de planning van de tussenliggende opdracht over de te maken afspraken met bedrijven. In de documenten wordt deze deadline niet expliciet toegelicht als bijstelling op de tussenopdracht. Ook in de gesprekken met de OD NZKG en de gemeente Zaanstad is de nieuwe datum niet toegelicht als bijstelling op de opdracht.

Aanpassingen in de uitvoering vanwege de Klimaatroute

In 2019 vraagt de Green Business Club Zaanstad, een initiatief van de gemeente Zaanstad en Green Business Club Nederland uit 2018, subsidie aan bij de provincie Noord-Holland voor de uitvoering van energiescans. Deze subsidie wordt toegekend waardoor Green Business Club Zaanstad honderd gratis energiescans kan aanbieden aan bedrijven, uitgevoerd door de experts van adviesbureau Klimaatroute.⁸⁶

In het UVP 2020 geeft de OD NZKG aan dat de introductie van de Klimaatroute in de gemeente Zaanstad maakt dat de OD NZKG en de gemeente Zaanstad in overleg zijn over de juiste afstemming tussen de Klimaatroute enerzijds en toezicht op het uitvoeren van de maatregelen door de OD NZKG anderzijds.⁸⁷ Uit de hierop volgende jaarrapportage is op te maken dat er afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en de OD NZKG over de uitvoering van het toezicht op bedrijven in Zaanstad. Bedrijven die gebruikmaken van de inzet van de Klimaatroute krijgen geen eerste prioriteit bij de controles maar worden wel opgenomen in de monitoringsinformatie.⁸⁸ Zo maken we uit de meest recente jaarrapportage over 2021 op dat er elf grootgebruikers en twintig middelgrootgebruikers hebben deelgenomen aan de Klimaatroute waardoor ze niet worden meegenomen in de controles van de OD NZKG.⁸⁹

Verlenging door gevolgen coronapandemie

De laatste vorm van bijsturing op de opdracht heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de gevolgen van de coronapandemie voor de uitvoering van de opdracht. In de tweede tertaalrapportage 2020 (de 8-maandsrapportage 2020) geeft de OD NZKG aan dat het een uitdaging is om in coronatijd bij alle groot- en middelgrootgebruikers alle maatregelen doorgevoerd te krijgen. Er mochten immers geen fysieke controles plaatsvinden. Om dit toch te realiseren, wordt de opdracht met een half jaar verlengd tot eind juni 2021. Hierna lopen, zo wordt aangegeven in een voor de gemeente Zaanstad opgesteld memo, deze werkzaamheden mee in de reguliere taakuitvoering en rapportering

⁸⁶ Bron: <https://greenbusinessclub.nl/zaanstad/2019/11/27/gbc-zaanstad-ontvangt-subsidie-voor-100-gratis-energiescans>

⁸⁷ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (3 maart 2020) *Uitvoeringsprogramma 2020 Zaanstad*.

⁸⁸ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2021). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2020 Gemeente Zaanstad*.

⁸⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2022). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2021 Gemeente Zaanstad*.



daarover en “blijft de OD NZKG daarmee inzetten op het bijdragen aan de duurzaamheidsambities van de gemeente Zaanstad.”⁹⁰

De OD NZKG geeft in dit memo aan dat, uitgaande van de situatie op 1 januari 2020, er bij 150 bedrijven nog controles moeten plaatsvinden op het daadwerkelijk doorvoeren van de energiebesparende maatregelen om het project conform de opdracht af te ronden. Hiervan doen 35 bedrijven mee aan de Klimaatroute. Voor de overgebleven 115 controles geldt dat deze zoveel als mogelijk digitaal worden uitgevoerd. De verwachting is dat de fysieke controles na de lockdown begin 2021 weer gefaseerd kon worden opgestart. Hierbij wordt, waar nodig, handhavend opgetreden. Bij de uitvoering is er oog voor de specifieke situatie van de ondernemer, zeker nu veel bedrijven zwaar getroffen worden door de gevolgen van de coronacrisis.⁹¹

We stellen op basis van het memo en de interviews vast dat de deadline voor afronding van de opdracht door de coronacrisis is opgeschoven. Hierbij vallen ons een viertal zaken op. Ten eerste lijkt de bijsturing met name het gevolg te zijn van de OD NZKG die hierover de gemeente bericht. Uit onderliggende documenten en/of gesprekken blijken geen signalen dat het college actief is heeft bijgestuurd gedurende de uitvoering in coronatijd. Daarnaast stellen we vast dat, ondanks dat de opdracht is uitgesteld, de oorspronkelijke doelstelling ten aanzien van het maken van afspraken bij bedrijven niet behaald is (zie 4.1.2.). De ruimte die in de planning is afgesproken, heeft dus niet geleid tot het behalen van de doelstelling.

Ten derde valt op dat er, in het kader van de uitgestelde afronding van de opdracht, *wel* afspraken zijn gemaakt over het aantal uit te voeren controles. Afspraken over het aantal uit te voeren controles maakten oorspronkelijk geen deel uit van de opdracht en de voortgangsindicatoren waarover verantwoord wordt. In de interviews is hierover aanvullend aangegeven dat de verantwoording via een combinatie van uitgevoerde controles en gemaakte afspraken over gerealiseerde maatregelen zal worden doorgezet in de uitvoering van het Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse Bedrijven 2022-2025. Op basis van een monitoringsdocument dat nog in ontwikkeling is en dat wij hebben ontvangen, kunnen we inderdaad vaststellen dat deze werkwijze momenteel verder wordt uitgewerkt.

Ten slotte corresponderen de cijfers uit het memo van maart 2021 niet met de cijfers uit de jaarrapportages (tabel 8). In het memo geeft de OD NZKG namelijk aan dat er bij 150 bedrijven nog controles moeten plaatsvinden op het daadwerkelijk doorvoeren van de energiebesparende maatregelen en dat er 35 bedrijven aan de Klimaatroute deelnemen. Het aantal deelnemers van de Klimaatroute komt volgens de jaarrapportage van 2021 echter uit op 31 in plaats van 35 en het aantal bedrijven waar wel afspraken mee zijn gemaakt over te nemen maatregelen maar die nog niet voldoen komt neer op 188.

5.3. Oordeel over: sturing

In deze paragraaf geven we een oordeel over het aspect ‘sturing’ aan de hand van een beknopte toetsing aan de gestelde normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen, opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

⁹⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (maart 2021). *Aanpak controles Energiebesparing bij bedrijven in coronatijd*, p. 2.

⁹¹ Ibid.



De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

De kleur zwart geeft aan dat het niet mogelijk is de norm te toetsen.

Normen
1. Het proces van sturing op toezicht en handhaving van de informatie- en energiebesparingsplicht is op papier verankerd. Hierbij is aandacht voor het samenspel tussen college en organisatie.
2. In de praktijk wordt dit proces nageleefd.
3. De gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG conform gemaakte afspraken tijdig de juiste en volledige informatie om (eventueel bij) te kunnen sturen op de opdrachtverstrekking.
4. Indien nodig wordt op basis van deze informatie door het college bijgestuurd op de opdrachtverstrekking.

Norm 1

Uit de documenten en in de gesprekken wordt geconstateerd dat het proces van sturing op toezicht en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht, waarbij aandacht is voor het samenspel tussen college en organisatie, niet op papier is verankerd. Daarmee wordt er op dit moment niet voldaan aan deze norm.

Norm 2

Omdat er geen sturingsproces vanuit de gemeente op papier is verankerd (norm 1) kan deze norm moeilijk getoetst worden. We constateren dat er wel een proces voor sturing op de energiebesparingsplicht plaatsvindt in de praktijk. Dit proces is gereconstrueerd op basis van de gesprekken met de gemeente en de OD NZKG. Het is hierbij duidelijk wie welke rol inneemt in het proces en ook is er aandacht voor het samenspel tussen college en organisatie van de gemeente Zaanstad.

Norm 3

In het PvA zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening via de tertaalrapportages, jaarrapportages aan de hand van opgestelde voortgangsindicatoren. We stellen vast dat de gemeente Zaanstad deze informatie ontvangt en dat informatie die tot eventuele bijsturing leidt, ook wordt besproken via het sturingsproces in de praktijk. We stelden echter eerder ook vast dat de OD NZKG nog niet alle bedrijven in beeld heeft en dat de voortgangsindicatoren, zoals afgesproken, niet elk jaar worden gehanteerd. Met name in 2019 leidt dit tot gebrekkige informatie. Daardoor is het de vraag of de informatie die de gemeente heeft ontvangen voldoende houvast biedt voor bijsturing.

Norm 4

Op basis van de ontvangen informatie is er in de afgelopen jaren bijgestuurd op de opdrachtverstrekking. Of er financieel is bijgestuurd is op basis van de documentatie niet herleidbaar. De gesprekken en het ambtelijk wederhoor laten hierover een wisselend beeld zien. Er is in elk geval wel bijgestuurd op de deadline van de opdracht vanwege de gevolgen van de coronapandemie. Hierbij lijkt echter met name de OD NZKG zelf bij te sturen in plaats van dat de gemeente actief bijstuurt op de opdracht. Daarbij komt ook naar voren dat, hoewel de deadline voor de opdracht is opgeschoven, de afgesproken doelstelling niet behaald is.

We constateren ook dat de gemeente Zaanstad in de afgelopen twee jaar meer beleidsmatige relevantie heeft toegekend aan de uitvoering van de energiebesparingsplicht, gekoppeld aan de lokale doelen in het Zaans Klimaatakkoord. De informatie die de gemeente Zaanstad hierover ontvangt vindt plaats conform de afspraken, maar biedt geen inzicht in de bijdrage van toezicht en handhaving aan deze lokale beleidsdoelen. Het college heeft ook niet bijgestuurd in de opdracht door bijvoorbeeld de OD NZKG te verzoeken deze koppeling te versterken in de informatievoorziening aan de gemeente. Daarmee wordt er op dit moment niet voldaan aan deze norm.



6. Resultaten energiebesparingspotentieel

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

Hoe groot is het energiebesparingspotentieel bij Wm-inrichtingen in de gemeente Zaanstad en welke resultaten zijn er met de energiebesparingsmaatregelen bereikt in relatie tot het besparingspotentieel?

Uitgangspunt bij deze deelvraag is dat gemeente Zaanstad en/of de OD NZKG zelf in staat is/zijn om het energiebesparingspotentieel en de resultaten die met energiebesparingsmaatregelen worden bereikt, inzichtelijk te maken. We hanteren hierbij het volgende normenkader.

Normen
1. De OD NZKG is in staat om voor de gemeente Zaanstad inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing.
2. Deze gegevens worden gemonitord en periodiek verstrekt aan de gemeente Zaanstad.

6.1. Inzicht in energiebesparingspotentieel en gerealiseerde energiebesparing

6.1.1. Toelichting op (beperkt) inzicht in CO₂-reductie of energiebesparing in het PvA 2016

In het PvA 2016 geeft de OD NZKG aan dat er geen mogelijkheden zijn om afspraken te maken over en te monitoren op de hoeveelheid CO₂-besparing die gerealiseerd wordt door de toepassing van milieuregelgeving.⁹² Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat de OD NZKG, op grond van de Wet milieubeheer, geen eisen kan stellen in termen van CO₂-reductie of energiebesparing per bedrijf. De Wet milieubeheer stuurt op de realisatie van maatregelen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar. Daarnaast is het, bij gebrek aan een rekentool, veelal niet efficiënt qua capaciteitsinzet van de OD NZKG, om de effecten van de toepassing van de Wet milieubeheer per bedrijf om te rekenen naar de hoeveelheid energiebesparing ofwel CO₂-reductie per inspanning bij een bedrijf.⁹³

Wat opvalt aan de argumentatie onder het PvA, is dat er wordt gesproken over een niet efficiënte capaciteitsinzet voor het omrekenen van CO₂-reductie-effecten. Dit argument impliceert dat, indien hier meer tijdsinzet op zou worden gepleegd, er meer mogelijk zou moeten zijn voor het omrekenen naar de hoeveelheid energiebesparing dan is afgesproken in de opdracht van de gemeente Zaanstad.

⁹² Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, p.5.

⁹³ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad*, Bijlage 2: *Energiegegevens per groot- of middelgrootverbruiker*.



Toelichting op (beperkt) inzicht in CO₂-reductie of energiebesparing in Memo 2022

Indicatieve berekening CO₂-reductie vanwege wet- en regelgeving energiebesparingsaanpak 2020 en 2021

Naar aanleiding van een informatieverzoek in het kader van dit rekenkameronderzoek, heeft de OD NZKG een memo⁹⁴ opgesteld om het onderwerp CO₂-reductie en energiebesparingspotentieel nader toe te lichten. De OD NZKG heeft vanuit de vraag om de energiebesparing bij bedrijven inzichtelijk te maken, daadwerkelijk gekeken naar wat derden daar over zeggen. Op basis van gegevens en bandbreedtes die TNO, OD IJsselland en OD Brabant-Noord gebruiken, komt de OD NZKG op een indicatieve CO₂-reductie van circa 13.000 kiloton (5%), circa 26.000 kiloton (10%) of 39.000 kiloton (15%) CO₂ in 2020 en 2021 vanwege toezicht en handhaving op energiebesparende maatregelen door de OD NZKG.

Daarbij geeft de OD NZKG aan dat er slechts een indicatieve berekening gedaan kan worden van de besparing van primaire energie en CO₂-reductie die wordt gerealiseerd door inspanningen van de omgevingsdiensten. Hiervoor worden verschillende argumenten aangedragen zoals de verschillen in omvang van bedrijven (m² en m³) en het aantal bedrijfsuren dat een gebouw heeft. Uit de aangedragen lijst valt ons één argument extra op, namelijk: "Ook is het de vraag of de energiegegevens in het zaakstelsel van de OD NZKG actueel en juist zijn."⁹⁵ Dit lijkt ons een kritische kanttekening voor de uitvoering van de opdracht, gelet op het niet volledig in beeld hebben van het aantal bedrijven dat moet voldoen aan de energiebesparingsplicht. Op het moment dat gegevens niet actueel zijn, kan dat negatieve consequenties hebben voor toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht.

Landelijke initiatieven

De OD NZKG licht toe dat er een wetwijziging aan komt waardoor de omgevingsdiensten inzicht krijgen in het jaarlijks gebruik van elektriciteit en aardgas door bedrijven. De wetwijziging waar de OD NZKG op doelt, is aangekondigd in de eerder aangehaalde Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie (zie 2.1.4.). Hierin wordt aangegeven dat netbeheerders, in tegenstelling tot omgevingsdiensten, wel een vrijwel volledig inzicht hebben in de energieverbruiksgegevens van bedrijven. Vanwege de geheimhoudingsplicht voor netbeheerders die zowel in de Elektriciteitswet 1998 als in de Gaswet is opgenomen, kan een netbeheerder medewerking aan een toezichthouder weigeren als deze laatste de netbeheerder vraagt om de energieverbruiksgegevens te delen. Er wordt gewerkt aan een omzetting van deze wetgeving waardoor netbeheerders op verzoek van de toezichthouder de verbruiksgegevens moeten delen.⁹⁶

Als we het bovenstaande in ogenschouw nemen, stellen we vast dat de OD NZKG op dit moment niet in staat is om inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing. De argumentatie onder het PvA impliceert dat de OD NZKG het niet effectief vindt om hier meer capaciteit op in te zetten. Tegelijkertijd zijn er op basis van de gesprekken en documenten geen signalen dat de gemeente Zaanstad er de afgelopen jaren actief op heeft ingezet om meer inzicht in te laten verschaffen door de OD NZKG. Er zijn tussen de gemeente en de OD NZKG geen (aanvullende) afspraken gemaakt over een koppeling tussen de inzet op de energiebesparingsplicht en de lokale beleidsdoelstellingen op het vlak van energie en duurzaamheid.

⁹⁴ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (oktober 2022). *Memo Indicatief gerealiseerde CO₂ reductie of Energiebesparing vanwege inspanningen wet- en regelgeving energiebesparing 2020 en 2020 door de OD NZKG.*

⁹⁵ Ibid, p.3

⁹⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (4 juli 2022). *Kamerbrief Aanscherping energiebesparingsplicht.*



6.2. Monitoringsinformatie voor de gemeente Zaanstad

Monitoringsinformatie voor Zaanstad: dashboard

Aanvullend op de eerder toegelichte verantwoordingssystematiek, houdt de OD NZKG een dashboard bij met relevante informatie voor de gemeente Zaanstad. Volgens de jaarrapportage 2020 moet dit dashboard inzichtelijk maken wat het totale energiegebruik is en wat de CO₂-uitstoot is van de bedrijven waarvoor de OD NZKG mandaat heeft vanuit de gemeente.⁹⁷

Naar aanleiding van een informatieverzoek dat wij hebben ingediend, heeft de OD NZKG een toelichting gegeven op het dashboard. Hierbij is aangegeven dat het dashboard onder andere inzichtelijk maakt wat het totale geaggregeerde energiegebruik is van de bedrijven die dit hebben gemeld in het kader van de informatieplicht (zie figuur 4).⁹⁸ Ook biedt het dashboard, op andere tabbladen, inzicht in bijvoorbeeld het aantal inrichtingen dat zich heeft gemeld in het kader van de informatieplicht en het aantal nog te nemen maatregelen per bedrijfstak volgens deze informatie.



Figuur 4. Energieverbruik bevoegd gezag Zaanstad

⁹⁷ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2021). *Jaarrapportage Uitvoeringsovereenkomst 2020 Gemeente Zaanstad*.

⁹⁸ Ambtelijk betrokkenen hebben toegang tot dit dashboard maar omdat dit systeem niet voor andere externen is opengesteld zijn er door de OD NZKG enkele screenshots gedeeld van het dashboard voor Zaanstad.



De OD NZKG benadrukt in haar antwoord op het informatieverzoek dat het energiebesparingspotentieel per bedrijf op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen is, onder andere doordat de impact per maatregel verschilt per bedrijf en per situatie. Hierbij wordt verwezen naar het opgestelde memo (zie 6.1.). Resumerend kunnen we vaststellen dat de OD NZKG niet in staat is om de gemeente Zaanstad inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing en derhalve deze informatie ook niet verstrekt.

Perspectief van de gemeente Zaanstad op de monitoringsinformatie

In de interviews met de gemeente is ook gereflecteerd op de monitoringsinformatie die gemeente Zaanstad op dit moment ontvangt. Het beeld dat hieruit is ontstaan, toont twee perspectieven. Enerzijds wordt de informatievoorziening via de voortgangsindicatoren over het aantal bedrijven waarmee afspraken zijn gemaakt en het aantal bedrijven dat maatregelen heeft gerealiseerd, gewaardeerd. Betrokkenen geven aan dat hiermee in de basis wordt voldaan aan de afspraken over de informatievoorziening vanuit het PvA en die aansluiten bij de uitvoering van de wettelijke verplichting. Er is tevens in de loop der jaren een versterkt inzicht ontstaan in het aantal groot- en middelgrootgebruikers van energie binnen de gemeente Zaanstad.

Anderzijds wordt met name bestuurlijk de vraag gesteld of de verantwoording op deze manier voldoende aansluit bij de lokale ambities op het vlak van energiebesparing, zoals geformuleerd in onder andere het Zaans Klimaatakkoord. Hoewel de OD NZKG bijvoorbeeld wel aangeeft dat hij *"blijft inzetten op het bijdragen aan de duurzaamheids-ambities van de gemeente Zaanstad"*⁹⁹, is niet herleidbaar wat deze bijdrage precies is. Er is dus geen informatie beschikbaar over de bijdrage van de uitvoering aan een van de belangrijkste maatregelen uit het Zaans Klimaatakkoord.

Ook hebben de betrokken bestuurders op dit moment een beperkt beeld van waar de grootste CO₂-reductie gerealiseerd kan worden. Men vraagt zich af of er niet, op basis van beschikbare kentallen, meer indicatieve informatie kan worden gegeven dan tot nu toe gebeurt. Het standpunt van de OD NZKG is dat het *"veelal niet efficiënt is qua capaciteitsinzet van de OD NZKG om de effecten van de toepassing van de Wet milieubeheer per bedrijf om te rekenen naar de hoeveelheid energiebesparing ofwel CO₂-reductie per inspanning bij een bedrijf"*¹⁰⁰ impliceert daarbij dat er op dit vlak meer mogelijk zou moeten zijn dan dat er nu gebeurt, mits de opdracht wordt aangepast en hier meer capaciteit voor beschikbaar wordt gesteld. De documenten en de gesprekken wijzen uit dat dit in de afgelopen jaren niet is gebeurd.

Tegelijkertijd moet worden gezegd dat de verhouding tussen de gemeente als opdrachtgever en de OD NZKG als opdrachtnemer zo is dat de gemeente, indien gewild, zou moeten verzoeken om ander typen sturingsinformatie. De OD NZKG voldoet immers, in de basis, aan de afspraken over informatievoorziening die aan de opdracht zijn verbonden. Uit de interviews maken we op dat er een eerste gesprek heeft plaatsgevonden over dit thema tussen de betrokken portefeuillehouder en de OD NZKG (datum niet bekend).

⁹⁹ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (maart 2021). *Aanpak controles Energiebesparing bij bedrijven in coronatijd*, p.2

¹⁰⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (april 2016). *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020 voor Zaanstad, Bijlage 2: Energiegegevens per groot- of middelgrootverbruiker*.



6.3. Oordeel over: resultaten energiebesparingspotentieel

In deze paragraaf geven we een oordeel over het aspect 'resultaten energiebesparingspotentieel' aan de hand van een beknopte toetsing aan de gestelde normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen, opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Normen

1. De OD NZKG is in staat om de gemeente Zaanstad inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing.
2. Deze gegevens worden gemonitord en periodiek verstrekt aan de gemeente Zaanstad.

Norm 1

Naar aanleiding van een informatieverzoek is een sterk indicatieve berekening gedaan van de CO₂-reductie die toe te schrijven is aan de energiebesparingsaanpak in 2020 en 2021. De OD NZKG is op dit moment echter niet in staat om de gemeente een reëel inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing. Er zijn verschillende verklaringen aan te dragen voor de complexiteit hiervan, onder andere dat de impact per maatregel verschilt per bedrijf en per situatie. Tegelijkertijd komt naar voren dat er meer inzicht zou kunnen worden geboden dan nu gebeurt, mits hier meer capaciteit voor wordt vrijgemaakt. De gemeente Zaanstad heeft hier met de OD NZKG echter geen afspraken over gemaakt. Daarmee wordt er op dit moment niet voldaan aan deze norm.

Norm 2

Omdat het de OD NZKG op dit moment niet lukt om de gemeente Zaanstad inzicht te bieden in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing, wordt deze informatie ook niet gemonitord en periodiek met de gemeente Zaanstad gedeeld. Hiermee wordt er op dit moment niet voldaan aan deze norm. Daarbij moet de nuance worden opgenomen dat de gemeente wel de in het PvA afgesproken informatie ontvangt en ook geen opdracht heeft gegeven aan de OD NZKG voor informatie over energiebesparingspotentieel en gerealiseerde energiebesparing.



7. Informatievoorziening aan de raad

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal.

Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de uitvoering en de bereikte resultaten van de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer en over de eventuele bijsturingen in de opdracht aan de OD NZKG?

Daarbij hanteren we het volgende normenkader.

Normen

1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht, de daarbij bereikte resultaten en eventuele bijsturingen in de opdracht aan de OD NZKG.
2. Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd. De raad is hierdoor voldoende op de hoogte van de uitvoering en eventuele bijsturingen in de opdracht aan de OD NZKG.

7.1. Afspraken over informatievoorziening college-raad

Uit de documentenstudie en de interviews is het beeld ontstaan dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college specifiek ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht, de daarbij bereikte resultaten en eventuele bijsturingen in de opdracht aan de OD NZKG.

In de nota Verbonden Partijen is opgenomen dat er voor gemeenschappelijke regelingen aanvullende afspraken gemaakt worden over de informatievoorziening aan de raad. Of dergelijke aanvullende afspraken zijn gemaakt, is niet herleidbaar op basis van de documenten en de interviews. Specifiek voor de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht lijken er geen aanvullende afspraken te zijn gemaakt.

7.2. Informatievoorziening in de praktijk

Op basis van de ontvangen documenten en een raadpleging van het Raadsinformatiesysteem, maken we op dat de gemeenteraad de afgelopen jaren op diverse momenten informatie heeft ontvangen over de OD NZKG vanuit het college. De raad ontvangt jaarlijks een Raadsinformatiebrief met in de bijlagen de UVO/het UVP voor het komende jaar en het jaarverslag van het jaar ervoor. Ook komt de OD NZKG in de reguliere P&C-cyclus van de gemeente Zaanstad voorbij. Dit is conform de nota Verbonden Partijen waarin het uitgangspunt is opgenomen dat de raad via de P&C-cyclus wordt geïnformeerd over verbonden partijen en tussentijds, als daar aanleiding toe is, via een Raadsinformatiebrief (RIB). In het documentenonderzoek zijn geen RIB'en over de energiebesparings- en informatieplicht aangetroffen.¹⁰¹ Verder valt op dat in de jaarrekeningen in de afgelopen jaren, in de paragraaf over de OD NZKG, geen aandacht is besteed aan het onderwerp energie of energiebesparingsplicht.

¹⁰¹ Gemeente Zaanstad (14 oktober 2022). *Nota verbonden partijen*.



Zoals eerder toegelicht, maken de afspraken over energiebesparing deel uit van de UVO's/UVP's en de jaarverslagen. De raad heeft hier kennis van kunnen nemen via de hoofdstukken energie in deze documenten. Ook eventuele bijsturingen in de opdrachtverstrekking, bijvoorbeeld naar aanleiding van de significant meer geïnventariseerde grootgebruikers dan ingeschat, zijn in deze verantwoordingsdocumenten opgenomen en derhalve met de raad gedeeld. De informatie maakt echter deel uit van informatie over de integrale opdracht aan de OD NZKG. Er wordt in begeleidende informatie beperkt expliciet toelichting gegeven op de energiebesparings- en informatieplicht en toezicht en handhaving hierop door de OD NZKG. Alleen in de meest recente aanbestedingsbrief aan de raad over de UVO 2022 wordt toegelicht dat "(...) de OD NZKG zich inzet op klimaat: maximale benutting van kennis en expertise voor CO₂-reductie en terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen" en dat "(...) de OD NZKG bijdraagt aan de Zaanse beleidsdoel-stellingen (voor het) terugdringen (van) energieverbruik."¹⁰²

In deze aanbestedingsbrief koppelt het college de inspanningen op de energiebesparingswetgeving aan de eigen doelstellingen op het vlak van klimaat en energiebesparing. Tegelijkertijd is hierover in hoofdstuk 6 al opgemerkt dat de daadwerkelijke bijdrage van de OD NZKG aan CO₂-reductie beperkt inzichtelijk wordt gemaakt. De raad ontvangt hierover dus ook geen informatie.

In het kader van de rol van de raad is op 17 november een gesprek gevoerd met een (beperkte) afvaardiging van de Zaanse gemeenteraad. Tijdens dit groepsgebesprek is expliciet stilgestaan bij de beelden van de raad over de huidige informatievoorziening. De gemeenteraadsleden gaven collectief aan niet goed op de hoogte te zijn van de verplichtingen die de gemeente heeft op het vlak van de energiebesparings- en informatieplicht. Ook weten de raadsleden niet hoe de opdracht er uit ziet die de gemeente Zaanstad op dit vlak heeft gegeven aan de OD NZKG. Doordat deze informatievoorziening volgens de raadsleden eerder beperkt heeft plaatsgevonden, is de raad niet goed op de hoogte van de door de OD NZKG geleverde prestaties en de resultaten die bereikt zijn met het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht. Hierbij zijn wel het nut en de noodzaak door de raad gesignaleerd om meer informatie hierover te ontvangen.

Uit het raadsinterview komt ten slotte naar voren dat het Zaans Klimaatakkoord een politiek onderwerp is waarbij de raadsfracties geen eenduidige waardering hebben voor de huidige opzet en doelen die hierin zijn geformuleerd. Tegelijkertijd is het onderwerp energiebesparing in het kader van de mondiale en landelijke ontwikkelingen op het vlak van de energieprijzen, wel degelijk onderwerp op de Zaanse raadsagenda. Raadsleden zijn benieuwd hoe het college toeziet op de koppeling tussen deze ontwikkelingen en het beleid dat hierop in de praktijk wordt gevoerd. De geïnterviewde bestuurders erkennen dat dit beeld van de raad op dit moment beperkt is doordat er weinig informatie over de energiebesparings- en informatieplicht met de raad is gedeeld. De informatievoorziening wordt dus door zowel de raad als het college als aandachts- en verbeterpunt genoemd.

¹⁰² Gemeente Zaanstad (2022) *Aanbestedingsbrief UVO OD NZKG 2022*.



7.3. Oordeel over: informatievoorziening aan de raad

In deze paragraaf maken we een oordeel over het aspect 'informatievoorziening aan de raad' aan de hand van een beknopte toetsing aan de gestelde normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen, opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Normen
<ol style="list-style-type: none">1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht, de daarbij bereikte resultaten en eventuele bijstellingen in de opdracht aan de OD NZKG.2. Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd. De raad is hierdoor voldoende op de hoogte van de uitvoering en eventuele bijstellingen in de opdracht aan de OD NZKG.

Norm 1

Er zijn geen afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college specifiek ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht, de daarbij bereikte resultaten en eventuele bijstellingen in de opdracht aan de OD NZKG. Er wordt daarom op dit moment niet voldaan aan deze norm.

Norm 2

Omdat er geen afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening, worden deze afspraken in de praktijk ook niet nageleefd. In de praktijk ontvangt de raad jaarlijks de UVO/het UVP en de jaarverslagen. In deze rapportages maken de energiehoofdstukken deel uit van de verantwoording over de totale opdracht aan de OD NZKG. Omdat er aanvullend hierop ook geen informatie is over de energiebesparings- en informatieplicht en het niet expliciet deel uitmaakt van het gesprek in de raad of tussen raad en college, is de raad niet op de hoogte van de opdracht en de uitvoering hiervan. Er wordt daarom op dit moment niet voldaan aan deze norm.



Bijlage 1. Overzicht geïnterviewde personen

Gemeente Zaanstad

College van B en W

Wethouder portefeuille Duurzaamheid.

Wethouder en AB-/DB-lid OD NZKG.

Wethouder en bestuurlijk opdrachtgever OD NZKG.

Ambtelijke organisatie

Accounthouder OD NZKG.

Procesmanager Bedrijventerreinen.

Regisseur Duurzaamheid.

Sectorhoofd en ambtelijk opdrachtgever OD NZKG.

Gemeenteraad

Fractielid Partij van de Arbeid.

Fractielid GroenLinks.

Fractielid Partij voor de Dieren.

Fractielid Partij voor de Dieren.

Fractielid Partij voor de Vrijheid.

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

Adviseur Energie.

Adviseur Energie.

Directeur Regulering en Expertise.

Teammanager Toezicht en Handhaving Energiebesparing.

Toeziethouder en handhaver.

Toeziethouder en handhaver Energie.

Directeur Toezicht en Handhaving.

Accountmanager Zaanstad.

Teammanager Expertise Milieu en Duurzaamheid.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.