

Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad

7 MAART 2023

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Zaanstad en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Context.....	3
Conclusies	5
1 Gemeente stuurt niet voldoende op de uitvoering.....	5
2 Uitvoering toezicht en handhaving blijft achter bij gestelde doelen	6
3 Informatie over de energiebesparingsplicht schiet tekort	7
Hoofdconclusie en analyse	8
Aanbevelingen	11
4 Aanbevelingen.....	11
4.1 Aanbeveling 1: pas afspraken met de OD NZKG aan	11
4.2 Aanbeveling 2: versterk de sturing op de opdracht aan de OD NZKG.....	12
4.3 Aanbeveling 3: zet in op betere informatievoorziening voor de gemeenteraad	12
Reactie college en nawoord	14
5 Bestuurlijke reactie	14
6 Nawoord.....	17
Onderzoeksverantwoording	19
7 Onderzoeksrapport en bestuurlijk rapport.....	19
7.1 Onderzoeksrapport	19
7.2 Bestuurlijk rapport	19
8 Onderzoeksteam Rekenkamer Zaanstad.....	20

Samenvatting

De gemeente Zaanstad wil tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal zijn. Een belangrijke maatregel om dit te bereiken is de energiebesparingsplicht bij bedrijven die vallen onder de Wet milieubeheer. De energiebesparingsplicht geldt voor bedrijven met een jaarlijks gebruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgas. Deze bedrijven moeten energiebesparende maatregelen treffen om het energieverbruik en CO₂-uitstoot te verminderen. Het gaat om maatregelen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op deze energiebesparingsplicht. De gemeente heeft aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) opdracht gegeven deze taak uit te voeren. We concluderen dat de uitvoering van de energiebesparingsplicht achterblijft, de gemeente niet voldoende stuurt op de opdracht en dat informatie over bereikte prestaties en resultaten tekortschiet.

De gemeente stuurt niet voldoende op de uitvoering

De gemeente is geïnformeerd door de OD NZKG dat lang niet bij alle bedrijven energiebesparingsmaatregelen zijn uitgevoerd. De OD NZKG heeft niet met alle bedrijven afspraken gemaakt en nog niet alle bedrijven waar afspraken mee zijn gemaakt hebben de maatregelen uitgevoerd. Ook heeft de OD NZKG geen goed beeld van het totaal aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparingsplicht. Ondanks de tegenvallende resultaten en het onvolledige zicht op de bedrijven die vallen onder de energiebesparingsplicht, zien we dat de gemeente beperkt bijstuurt op de uitvoering.

Informatie over de energiebesparingsplicht schiet tekort

De gemeente ontvangt van de OD NZKG informatie over de energiebesparingsplicht. Maar die informatie is beperkt. Zo is niet duidelijk hoe het budget wordt ingezet, en ook niet welke activiteiten, energiebesparing en CO₂-reductie zijn gerealiseerd. Het is opmerkelijk dat de gemeente niet aan de OD NZKG heeft gevraagd om deze informatie te ontwikkelen en aan te leveren. Door de beperkte informatie kan de gemeente de voortgang onvoldoende volgen en kan het college de raad ook niet goed informeren.

Om de uitvoering van handhaving en toezicht van de energiebesparingsplicht te verbeteren, doen we drie aanbevelingen:

- 1 Pas afspraken met de OD NZKG aan;
- 2 Versterk de sturing op de opdracht aan de OD NZKG;
- 3 Zet in op betere informatievoorziening voor de gemeenteraad.

De burgemeester en wethouders delen onze conclusies. Zij geven ook aan onze drie aanbevelingen over te nemen en ermee aan de slag te gaan. In ons nawoord geven we enkele aandachtspunten mee voor de uitvoering van onze aanbevelingen en wijzen we op het belang van een concreet plan van aanpak met heldere mijlpalen en een tijdspad waarin verbeteringen worden doorgevoerd.

Context

Klimaatakkoord 2.0

De gemeente Zaanstad heeft de ambitie om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te zijn. Een belangrijk onderdeel van deze ambitie is het verminderen van het energiegebruik bij bedrijven en instellingen die vallen onder de Wet milieubeheer. In het *Zaans Klimaatakkoord 2.0* (maart 2021) is opgenomen dat alle bedrijven in Zaanstad tezamen ongeveer de helft van de CO₂ van Zaanstad uitstoten (industrie 37% en commerciële dienstverlening 13%). De uitvoering van de energiebesparingsplicht wordt hierbij genoemd als een instrument om de verduurzaming bij bedrijven te realiseren en daarmee bij te dragen aan de vermindering van CO₂-uitstoot in Zaanstad.

Activiteitenbesluit Milieubeheer

De milieuregels voor deze bedrijven en instellingen zijn uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur: het *Activiteitenbesluit Milieubeheer*. Met ingang van 1 januari 2008 verplicht het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* deze bedrijven en instellingen om energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. De energiebesparingsplicht geldt voor bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgas (equivalent) verbruiken. Naast de energiebesparingsplicht hebben bedrijven op grond van het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* ook een informatieverplichting om over de inzet en realisatie van energiebesparende maatregelen te rapporteren. Uiterlijk per 1 juli 2019 moesten bedrijven de door hen genomen energiebesparende maatregelen hebben gerapporteerd in het eLoket van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Toezicht en handhaving

Het college van burgermeester en wethouders (verder: het college) van de gemeente Zaanstad is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (verder: OD NZKG) voert deze taken in mandaat uit voor het college van de gemeente Zaanstad. De OD NZKG is een verbonden partij waaraan de gemeente Zaanstad één van de deelnemende gemeenten is.

Middelen en subsidie voor handhaving en toezicht op de energiebesparingsplicht vanaf 2008

Tot 2016 was er circa € 20.000 per jaar beschikbaar voor het uitvoeren van het toezicht en de handhaving door de OD NZKG op de energiebesparingsplicht voor Zaanstad. Na 2016 heeft de OD NZKG voor de gemeente Zaanstad een *Plan van Aanpak Energiebesparing 2016-2020* opgesteld (verder: PvA). Met dit PvA zijn de beschikbare middelen voor de uitvoering verhoogd tot ongeveer € 127.000 per jaar in de periode 2016-2020.

Vanaf 2021 heeft het Rijk extra gelden beschikbaar gesteld in het kader van de Versterkte uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht (verder: VUE). De OD NZKG heeft voor de gemeente Zaanstad vanuit de VUE1 (2021) een budget van € 29.615 beschikbaar gekregen en vanuit VUE2 (2022-2023) een budget van € 57.657. In 2022 stelt het Rijk

wederom een regeling in ter versterking van extra ondersteuning voor het toezicht op en de handhaving van de energiebesparingsplicht. Deze specifieke uitkering (SPUK-uitkering) komt boven op de VUE-gelden. De VUE-uitkering is voor extra toezichtcapaciteit en de SPUK-uitkering heeft tot doel kennis en capaciteit binnen de Omgevingsdiensten op te bouwen.

In 2022 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, en activiteiten in het kader van toezicht op de energiebesparingsplicht komen hiervoor in aanmerking. Het gaat hier om 50% cofinanciering voor gemeenten.

In totaal is vanuit het Rijk en de provincie Noord-Holland voor de periode 2021-2025 ruim € 400.000 beschikbaar aan extra middelen voor de intensivering van de handhaving en het toezicht op de energiebesparings- en informatieplicht in Zaanstad.^a

^a De gemeente Zaanstad heeft de aanvraag voor financiering vanuit de provincie ten tijde van het schrijven van dit rapport overigens nog niet ingestuurd. De sluitingstermijn daarvoor is 1 maart 2023.

Conclusies

1 Gemeente stuurt niet voldoende op de uitvoering

De gemeente Zaanstad heeft een duidelijke opdracht bij de OD NZKG neergelegd, maar stuurt niet voldoende op een adequate uitvoering van de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven.

De gemeente Zaanstad heeft een duidelijke opdracht verstrekt aan de OD NZKG voor de uitvoering van de wettelijke taken omtrent de energiebesparingsplicht via het Plan van Aanpak Energiebesparing Zaanstad 2016-2020 (verder: PvA).^b Hierin is de volgende opdracht opgenomen:

Per 1 januari 2021 zijn door nagenoeg alle groot- en middelgrootverbruikers van energie de energiebesparingsmaatregelen gerealiseerd. Om tot realisatie van de ambitie te komen zullen uiterlijk 1 januari 2019 met nagenoeg alle groot- en middelgrootverbruikers 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.

Met het PvA heeft de gemeente Zaanstad een hogere ambitie bij de OD NZKG neergelegd voor de inzet op energiebesparing dan andere gemeenten in de regio. Want de gemeente Zaanstad heeft de datum waarop de OD NZKG afspraken met bedrijven moet hebben gemaakt, naar voren gehaald: van 1 januari 2021 naar 1 januari 2019. Specifieke afspraken tussen het college en de OD NZKG zijn jaarlijks in overeenkomsten vastgelegd, waarbij vanaf 2019 de informatieplicht is toegevoegd.

De gemeente heeft niet financieel bijgestuurd op de opdracht, nadat duidelijk werd dat het totaal aantal bedrijven dat valt onder de verplichtingen uit het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* omvangrijker was dan vooraf ingeschat. Volgens de gemeente heeft de OD NZKG ook niet aangegeven onvoldoende middelen te hebben voor de uitvoering van de opdracht. Wel zijn er vanuit de provincie en het Rijk vanaf 2021 extra middelen beschikbaar voor toezicht en handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG in Zaanstad. Uit verantwoordingsinformatie van de OD NZKG vanaf 2016 tot heden is echter lastig te herleiden welke financiële middelen zijn begroot voor en besteed aan de energiebesparingsplicht. Er is wel bijgestuurd op de deadline van de opdracht vanwege de coronapandemie. Door corona mochten fysieke controles niet worden uitgevoerd. Hierbij lijkt het echter met name de OD NZKG die zelf bijstuurt in plaats van dat de gemeente actief bijstuurt op de opdracht.

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

In de praktijk zien we dat er wel frequent contact is tussen de gemeente Zaanstad en de OD NZKG. De lijnen tussen beide zijn kort en men weet elkaar goed te vinden. Hierdoor zou het mogelijk moeten zijn om goed te sturen op de realisatie van de opdracht. Maar uit het onderzoek blijkt dat de doelen uit de opdracht niet zijn gerealiseerd. De gemeente weet dat voor 1 januari 2019 met 56 van de groot- en middelgrootgebruikers van energie geen afspraken zijn gemaakt. Ook weet de gemeente dat de energiebesparingsmaatregelen per 1 januari 2021 nog niet zijn gerealiseerd bij 254 groot- en middelgrootgebruikers van energie. Ondanks deze tegenvallende resultaten heeft de gemeente de afgelopen jaren geen aanvullende afspraken gemaakt om de aanpak van de OD NZKG verder te intensiveren. De gemeente heeft de juiste inzichten en contacten om een betere grip te krijgen op een adequate uitvoering van de opdracht door de OD NZKG. Maar de gemeente heeft hierop niet meer ingezet. Dat vinden we opmerkelijk.

2 Uitvoering toezicht en handhaving blijft achter bij gestelde doelen

De uitvoering van het toezicht op en de handhaving van energiebesparings- en informatieplicht door de OD NZKG blijft achter op de in de opdracht van de gemeente gestelde doelen. De OD NZKG heeft geen volledig inzicht in het aantal bedrijven dat valt onder de verplichtingen uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer. En het inzicht over de mate waarin bedrijven voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht is beperkt.

Bij de start van het PvA zijn risicoanalyses uitgevoerd, met als doel een compleet beeld te krijgen van het aantal bedrijven dat aan de energiebesparingsplicht moet voldoen. In de periode 2017-2020 is jaarlijks door OD NZKG een signaal afgegeven aan de gemeente Zaanstad dat de werkvoorraad (de omvang van het aantal bedrijven waarvoor de verplichting geldt) blijft toenemen, omdat er significant meer grootgebruikers van energie blijken te zijn. Maar tot op heden is de OD NZKG er nog niet in geslaagd een volledig en juist beeld op te stellen van het aantal groot- en middelgrootgebruikers van energie die valt onder de verplichtingen uit het *Activiteitenbesluit Milieubeheer*. Een beeld dat overigens nooit statisch zal zijn vanwege wijzigingen in wet- en regelgeving, het krimpen of het juist groeien van bedrijven. De OD NZKG is wel bezig met het oprichten van een centraal Energieteam om de komende jaren meer uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke opdracht vanuit de gemeente Zaanstad. Hiervoor zijn extra energietoezichthouders aangenomen.

Aan de doelstelling om, na afronding van het PvA, energiebesparende maatregelen te hebben gerealiseerd bij nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie, is niet voldaan. Niet alle bedrijven zijn in beeld. In 2021 zijn er 443 bedrijven in beeld waarop de verplichtingen uit het *Activiteitenbesluit Milieubeheer* van toepassing zijn en waarop de gemeente Zaanstad toezicht houdt. De OD NZKG en de gemeente geven aan dat van de bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, mogelijk de helft nog niet in beeld is.

Met het merendeel van de 443 in beeld zijnde bedrijven zijn in 2021 afspraken gemaakt over de te nemen energiebesparende maatregelen. Met nog 24 bedrijven moesten nog afspraken worden gemaakt. Van de bedrijven waarmee afspraken zijn gemaakt, voldeden er in 2021 66 volledig aan de energiebesparingsplicht, en 126 bedrijven waren op de goede weg om hieraan te voldoen.

Deze resultaten blijven achter bij het doel in het PvA. We constateren dan ook dat de uitvoering van de energiebesparingsplicht nog tekortschiet om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de ambities in het *Zaanse Klimaatakkoord 2.0*.

3 Informatie over de energiebesparingsplicht schiet tekort

Het college krijgt niet voldoende sturingsinformatie van de OD NZKG over de energiebesparingsplicht, maar vraagt daar ook niet om. Mede hierdoor ontbreekt het aan goede inzichtelijke informatie aan de gemeenteraad over de uitvoering, middelen en de bereikte resultaten van het toezicht en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

Het college heeft met het PvA duidelijke afspraken gemaakt over de wijze (reguliere communicatiecyclus), frequentie (het jaarrapport en de twee tussentijdse rapportages aan de hand van voortgangsindicatoren) en inhoud (de voortgang van de gemaakte afspraken met bedrijven) van de informatie die de gemeente Zaanstad ontvangt van de OD NZKG over de uitvoering. Dit is positief. Maar het college heeft geen afspraken gemaakt over verantwoordingsinformatie met betrekking tot de bereikte resultaten, de inzet van middelen, het aantal (her-)controles, het aantal waarschuwings- en sommatiebrieven, en heeft ook niet aan de OD NZKG gevraagd om die informatievoorziening te ontwikkelen.

In de jaarlijkse rapportages die de raad via het college van de OD NZKG ontvangt, maken de energiehoofdstukken deel uit van de verantwoording over de totale opdracht van de OD NZKG. In de praktijk blijkt dat de voortgangsindicatoren in die rapportages niet het gewenste inzicht bieden in de nagestreefde doelen (CO₂-reductie of vermindering van energiegebruik) en de activiteiten (maatregelen voor energiebesparing zijn gerealiseerd). Door de beperkte verantwoordingsinformatie die de gemeente Zaanstad van de OD NZKG vraagt, heeft de gemeente onvoldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de opdracht en kan het college de raad ook niet goed informeren.

Wij constateren dat de informatie die de gemeenteraad van het college ontvangt, niet is toegesneden op de bestuurlijke ambitie van de gemeente Zaanstad om klimaatneutraal te zijn tussen 2030 en 2040. Gezien vanuit die ambitie in het *Zaans Klimaatakkoord 2.0* en de koppeling dat de energiebesparing bij bedrijven daarvan een belangrijk onderdeel vormt, is het opmerkelijk dat de raad ook niet om die informatie heeft gevraagd. Er zijn geen afspraken gemaakt tussen college en raad over de informatie die de raad wil ontvangen over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht en de daarbij bereikte resultaten.

Hoofdconclusie en analyse

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

Hoofdconclusie

De opdrachtgeversrol van de gemeente Zaanstad gericht op het toezicht en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven, is beperkt ingericht. Dit blijkt uit tekortkomingen in het sturingsmechanisme. We stellen vast dat de verantwoordingsinformatie over de wettelijke energiebesparingsplicht, die de gemeente ontvangt, onvoldoende houvast geeft om te kunnen (bij)sturen. Het college heeft ook niet bij de OD NZKG gevraagd om het ontwikkelen van die verantwoordingsinformatie. Daarnaast zijn er geen afspraken gemaakt om te monitoren of de energiebesparingsplicht en het toezicht en de handhaving daarop door de OD NZKG leidt tot een bepaalde CO₂-reductie of het verminderen van energiegebruik. Ook ontbreekt er een volledig beeld van het aantal groot- en middelgrootgebruikers van energie bij de OD NZKG, waarop de energiebesparingsplicht rust en waarop de gemeente Zaanstad toezicht moet houden. Dit is opmerkelijk, omdat het Activiteitenbesluit Milieubeheer al met ingang van 1 januari 2008 bepaalt dat bedrijven alle energiebesparende maatregelen moeten treffen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden. Bovendien heeft de gemeente Zaanstad met het PvA vanaf 2016 extra middelen beschikbaar gesteld om toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht te intensiveren. In de periode 2016-2020 ging het om € 127.000 per jaar.

Het college stuurt onvoldoende proactief (bij) op de realisatie van het proces van toezicht en handhaving door de OD NZKG. Daarom is de afgelopen jaren onvoldoende voortgang geboekt om de wettelijke en lokale klimaatdoelen te realiseren. Het is de OD NZKG niet gelukt om aan de opdracht te voldoen om te bewerkstelligen dat na afronding van het project (eind 2020) nagenoeg alle groot- en middelgrootgebruikers van energie, energiebesparende maatregelen hebben genomen.

Tot slot constateren wij dat er geen afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening die de raad van het college ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht. De raad ontvangt rapportages over de uitvoering van de totale opdracht van de OD NZKG, maar niet specifiek over de energiebesparings- en informatieplicht.

Analyse van de achterliggende oorzaken

Het onderzoek biedt mogelijke verklaringen voor de hiervoor gesignaleerde tekortkomingen. De oorzaken hebben vooral te maken met het niet-volledig benutten van de mogelijkheden van goed opdrachtgeverschap richting de OD NZKG. Een daadkrachtig opdrachtgeverschap is met name van belang, omdat opdracht aan OD NZKG met betrekking tot de energiebesparings- en informatieplicht ambitieus is.

OD NZKG is bekende partij op afstand

De OD NZKG is een gemeenschappelijke regeling, waaraan de gemeenten en de provincie moeten deelnemen die binnen het werkgebied van de OD NZKG liggen. Voor de gemeente Zaanstad is het dus een verplichte verbonden partij. Provincie Noord-Holland en gemeenten zijn gezamenlijk eigenaar en gezamenlijk opdrachtgever. Het is dus niet een externe organisatie waaraan taken worden uitbesteed, maar een organisatie waarin de gemeente Zaanstad een bestuurlijk en financieel belang heeft. De gemeente Zaanstad heeft, naast de verplichte basistaken, de vrijheid om extra taken bij de OD NZKG neer te leggen. De uitvoering van het toezicht en de handhaving op de energiebesparings- en informatieplicht is zo'n extra taak die de gemeente gemandateerd heeft aan de OD NZKG.^c Dit biedt de gemeente Zaanstad de mogelijkheid om specifieke afspraken te maken met de OD NZKG over de beoogde effecten, te realiseren activiteiten, beschikbare middelen en de verantwoordingsinformatie voor de uitvoering van de energiebesparingsplicht.

De bestaande relatie met de OD NZKG biedt kansen om een goed sturings- en verantwoordingsmechanisme in te richten, maar de gemeente Zaanstad benut deze kansen niet volledig. Om een goed sturings- en verantwoordingsmechanisme in te richten, is het belangrijk dat de gemeente zich verantwoordelijk voelt voor de realisatie van de beoogde doelen en hierop actief stuurt, specifieke afspraken maakt en deze monitort. Dat laatste gebeurt nu niet.

Opdrachtgeverschap van Zaanstad is niet voldoende daadkrachtig

In het onderzoek hebben we gezien dat het voor de gemeente Zaanstad niet volledig helder is wat het van de OD NZKG verwacht aan activiteiten en te leveren resultaten binnen een bepaald tijdpad. Doordat aan de voorkant bij de opdrachtverstrekking geen tussentijdse termijnen voor afspraken en maatregelen zijn vastgelegd, is bijsturen lastig. Voor een goed opdrachtgeverschap is het nodig dat de cyclus van opdrachtformulering, uitvoering door de OD NZKG, monitoring en bijstelling daadkrachtig wordt ingevuld. Wij constateren dat er nu ten opzichte van 2016 een verbeterd inzicht is in het aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparings- en informatieplicht, maar een compleet beeld is er nog niet. In de gesprekken gaven de gemeente en de OD NZKG aan dat van het aantal bedrijven dat onder

^c De voorgenomen aanpassing van de energiebesparingsplicht per 1 juli 2023 regelt dat handhaving en toezicht op de energiebesparingsplicht in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten wordt opgenomen. Hierdoor worden gemeenten verplicht om deze taak aan de omgevingsdiensten over te dragen. Zie: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Kamerbrief *Aanscherping energiebesparingsplicht*, 4 juli 2022 en www.rvo.nl/onderwerpen/energiebesparingsplicht-2023.

de energiebesparingsplicht valt, wellicht de helft nog niet in beeld is. Uit de verantwoordingsinformatie van de OD NZKG vanaf 2016 tot heden blijkt dat het budget is verhoogd vanaf 2016. Maar het is lastig te herleiden welke financiële middelen zijn begroot en besteed aan toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. Wij denken dat het voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de energiebesparingsplicht van belang is dat de gemeente Zaanstad inzet op goed opdrachtgeverschap. Dit betekent dat inzichtelijk moet zijn wat de opdracht is plus het gewenste resultaat, welke middelen daarvoor nodig zijn, waarop (bij)gestuurd kan worden en waarover verantwoording wordt afgelegd. Met goed opdrachtgeverschap ontstaat ook meer duidelijkheid over de inrichting en het gebruik van het toezicht en handhavingsinstrumentarium. De OD NZKG is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht en het aanleveren van verantwoordingsinformatie over geleverde prestaties, bereikte resultaten en de inzet van financiële middelen.

Aanbevelingen

4 Aanbevelingen

De naleving van de energiebesparingsplicht kan gegeven het aandeel van bedrijven in de CO₂-uitstoot in Zaanstad in potentie een grote bijdrage leveren aan de realisatie van de klimaatdoelstellingen van de gemeente Zaanstad. Om optimaal resultaat te behalen, is het wel nodig om zowel de afspraken met de OD NZKG aan te passen (aanbeveling 1) als de sturing op de opdracht aan de OD NZKG te versterken (aanbeveling 2). Om de raad beter in staat te stellen haar controlerende taak in te vullen en zo nodig te kunnen bijsturen, is het van belang dat de informatie wordt verbeterd over de inzet en resultaten van het toezicht op en de handhaving van de energiebesparings- en informatieplicht (aanbeveling 3).

4.1 Aanbeveling 1: pas afspraken met de OD NZKG aan

Maak vanuit de opdrachtgevende rol met de OD NZKG heldere aanvullende afspraken over verantwoordingsinformatie die beter aansluit op de doelen in het *Zaanse Klimaatakkoord 2.0* en op de wetgeving. Maak hiervoor een geactualiseerd en geconcretiseerd plan van aanpak en leg de afspraken vast in de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst.

Verbreed de opdracht die de gemeente Zaanstad aan de OD NZKG geeft, zodat ook ambitieuze doelen uit het Zaanse klimaatakkoord^d worden verankerd. Voeg concrete afspraken toe aan de opdracht die aansluiten bij de gemeentelijke doelen, namelijk vermindering van energiegebruik of CO₂-uitstoot door bedrijven.

Verbreed de opdracht door de informatieplicht die per 2019 in de wet is opgenomen ook mee te nemen. De informatieplicht bepaalt dat groot- en middelgrootgebruikers (niet-vergunningplichtig) melding moeten doen van hun gebruik en de genomen maatregelen.

De opdracht van Zaanstad in het PvA is in de afgelopen jaren bestendig in de jaarlijkse overeenkomsten tussen Zaanstad en de OD NZKG. Het is raadzaam om een geactualiseerd PvA op te stellen, waarmee een concreet kader ontstaat voor sturing vanuit de gemeente Zaanstad. Door de opdracht concreet te maken met jaarlijkse piketpalen, zoals gewenst resultaat, toezicht- en handhavingsactiviteiten, financiële middelen en planning, en een daarop afgestemde informatievoorziening, ontstaat de mogelijkheid om te kunnen beoordelen of de opdracht afdoende wordt opgepakt en of bijsturing gewenst is.

^d Het huidige klimaatakkoord is het *Zaans Klimaatakkoord 2.0*. In 2023 verschijnt het *Zaans Klimaatakkoord 3.0*.

4.2 Aanbeveling 2: versterk de sturing op de opdracht aan de OD NZKG

De gemeente Zaanstad zou zich als opdrachtgever meer moeten richten op een stevige sturing op de opdracht en beoordelen of en hoe eventueel moet worden bijgestuurd. Als opdrachtgever wil de gemeente zoveel mogelijk concrete resultaten behalen, binnen een bepaalde termijn en met een afgesproken budget.

Om regie op de opdracht te kunnen voeren is het belangrijk dat de gemeente Zaanstad als opdrachtgever meer nauwgezet de voortgang van de opdracht volgt. Belangrijk is dat de opdrachtgever duidelijk inzicht vraagt en krijgt in bereikte prestaties, budget en resultaten. Dit betreft niet alleen prestaties en resultaten over de wettelijke verplichting, maar ook die gerelateerd zijn aan de lokaal-bestuurlijke ambitie (vermindering energiegebruik en/of CO₂-reductie).

Daarbij bevelen wij aan om periodiek (minimaal jaarlijks) te evalueren of de doelen door de OD NZKG worden gehaald. Voor de gemeente Zaanstad is dat inzicht de bouwsteen voor de sturing op de realisatie van de opdracht door de OD NZKG. Indien resultaten achterblijven kan dit inzicht ook worden gebruikt voor het gesprek over mogelijke bijstellingen van het aantal (her)controles, de geplande afspraken, maatregelen, financiële middelen en de planning.

Wij adviseren ook om te onderzoeken waarom het aantal grote en middelgrote gebruikers van energie nog steeds niet goed in beeld is in de gemeente Zaanstad. Hoewel de gemeente Zaanstad en de OD NZKG aangeven dat beter inzicht in het aantal bedrijven dat onder de energiebesparingsplicht valt een belangrijk actiepunt is, is het huidige inzicht onvolledig. Een goede reflectie op het in kaart brengen van het bestand waarop de energiebesparingsplicht van toepassing is, lijkt ons een belangrijk aandachtspunt voor de (bij)sturing vanuit de gemeente. Alleen met een actueel en volledig beeld van de bedrijven waarvoor de energiebesparingsplicht geldt, kunnen financiële middelen effectief en efficiënt worden ingezet. Aanvullend merken we op dat de aangekondigde wetwijziging in de Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie^e het voor omgevingsdiensten mogelijk gaat maken om inzicht te krijgen in het jaarlijks verbruik van elektriciteit en aardgas door bedrijven. Deze wetwijziging zal de OD NZKG helpen om het bestand van bedrijven dat valt onder de energiebesparingsplicht op orde te krijgen en inzicht te verschaffen in het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing.

4.3 Aanbeveling 3: zet in op betere informatievoorziening voor de gemeenteraad

Het college moet zorgen voor betere en meer inzichtelijke informatie aan de gemeenteraad over de resultaten van de energiebesparingsplicht, zodat de gemeenteraad haar controlerende taak beter kan invullen.

^e Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Kamerbrief *Aanscherping energiebesparingsplicht*, 4 juli 2022.

Er zijn geen afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de uitvoering van de energiebesparings- en informatieplicht, de financiën en de daarbij bereikte resultaten. In de praktijk ontvangt de raad jaarlijks uitvoeringsstukken en jaarverslagen. In deze rapportages maken de energiehoofdstukken deel uit van de verantwoording over de totale opdracht van de OD NZKG. Omdat er geen aanvullende 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. Hier ligt in eerste instantie een taak voor het college om de raad van goede informatie te voorzien. Maar wanneer goede informatie achterwege blijft, kan de raad het college ook opdracht geven om te komen met betere informatie omtrent dit thema.

We bevelen daarnaast aan een koppeling tussen de uitvoering van energiebesparingswetgeving en de lokale doelen uit het *Zaans Klimaatakkoord 2.0* vast te leggen in een verantwoordingsindicator. Het dashboard van de OD NZKG^f kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn dat nog wel verdere uitwerking en uitbreiding behoeft in de richting van de lokale doelen van Zaanstad: het energiebesparingspotentieel en de gerealiseerde energiebesparing. Verder stellen wij voor om naast inzicht in de gerealiseerde doelen ook informatie op te nemen over de toezichts- en handhavingsactiviteiten bij de bedrijven (controles, waarschuwingsbrieven, hercontroles, sommatiebrieven) en de daarvoor ingezette financiële middelen (begroot en gerealiseerd).

^f Het dashboard van OD NZKG biedt onder andere inzicht in het totale energiegebruik van de bedrijven in het kader van de informatieplicht en het aantal nog te nemen maatregelen per bedrijfstak.

Reactie college en nawoord

5 Bestuurlijke reactie

Op 7 februari 2023 hebben we het college van B en W gevraagd om te reageren op het concept-bestuurlijk rapport. In het bijzonder hebben wij het college gevraagd te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Op 22 februari 2023 heeft het college gereageerd. Hieronder staat de bestuurlijke reactie. Deze kan in de digitale versie van dit rapport worden gedownload.

Geachte mevrouw Daalder,

Het college heeft met interesse kennisgenomen van het concept-bestuurlijk rapport Energiebesparings- en informatieplicht bij bedrijven in Zaanstad en het onderliggende onderzoek dat door TwynstraGudde is uitgevoerd. Het onderwerp is relevant voor onze ambities rondom de Zaanse energietransitie, een belangrijk thema van het nieuwe coalitieakkoord 2022-2026 'Slagen Maken'. Bovendien is de timing van het onderzoek en de aanbevelingen ook actueel gezien de toegenomen urgentie van de energiecrisis. Met de drie aanbevelingen gaan wij aan de slag en zullen wij voorstellen implementeren. Een nadere toelichting treft u onderstaand aan. Daarnaast ziet het college aanleiding om aan de hand van de aanbevelingen te beoordelen of opdrachten aan andere diensten verbetering behoeven.

De Zaanse energietransitie moeten we samen doen

Alvorens inhoudelijk te reageren is het goed mee te geven op welke wijze het college de maatschappelijke opgave om de Zaanse samenleving te verduurzamen wil invullen. De inzet is vooral gericht op inwoners, organisaties en ondernemers, door te faciliteren, verbinden en stimuleren waar nodig. De samenwerking met het bedrijfsleven (Saenz, Green Businessclub Zaanstad (GBC Zaanstad), de ondernemersvereniging Zaanstad-Zuid (OVZZ) en Businesspark Wormerveer) over een gerichte aanpak is daar een goed voorbeeld van. Het primaire doel is om de energietransitie zo goed en zo snel mogelijk vorm te geven. In het kort betekent dat minder energie verbruiken en meer duurzame energiebronnen gebruiken. Dat is een gezamenlijk belang en moeten we samen doen. Ondernemers en inwoners moeten daar dan wel toe in staat zijn. Daarom zetten we in op een combinatie van instrumenten; een combinatie van hulp en handhaving. Hulp voor diegenen die niet kunnen en handhaving waar nodig. Een goed voorbeeld daarvan is de aanpak rondom de invoering van de label-C verplichting voor kantoren. Samen met de Omgevingsdienst, de GBC Zaanstad en OVZZ hebben we een ontzorgingstraject uitgewerkt: met het ter beschikking stellen van gratis scans zijn de kantooreigenaren geïnformeerd over de te treffen maatregelen, is gekeken naar de subsidiemogelijkheden van de treffen maatregelen en hebben de kantooreigenaren die achterbleven van de ODNZKG de waarschuwing gekregen om toch aan de slag te gaan.

Wij brengen in beeld hoe we onze klimaatambitie gaan waarmaken en wat de route daar naartoe is. Dit doen wij als vervolg op het Klimaatakkoord 3.0 door het uitwerken van heldere en concrete routekaarten per sector. Deze routekaarten worden in samenwerking met externe partijen opgesteld, waarbij aan wordt gegeven wat de rol en inzet van de gemeente is en wat de rol en inzet van externe partijen is. Kwantitatieve doelstellingen per sector, waaronder ook het bedrijfsleven, maken deel uit van de routekaarten.

Relevantie aanbevelingen voor de Zaanse energietransitie

Zaanstad kent circa 7.000 ondernemingen, van eenmanszaak tot grote multinational, met allemaal verschillende vragen en behoeften als het gaat om verduurzaming. Om aan de behoeften te kunnen voldoen heeft in 2022 het bedrijfsleven bij de gemeente de vraag neergelegd (financieel) bij te dragen aan de totstandkoming van een bedrijvenloket. Hier heeft het college positief op gereageerd, omdat dergelijke initiatieven in grote mate kunnen bijdragen aan de realisatie van de klimaatambitie. Onderzocht wordt op welke wijze invulling kan worden gegeven aan dit verzoek.

Zoals in het rapport is aangegeven zijn de industrie en bedrijven gezamenlijk verantwoordelijk voor 50% van de CO₂-uitstoot. Slechts een klein deel (circa 440 bedrijven) valt onder de energiebesparings- en informatieplicht. Met name voor de grote industrie gelden deze regels (nog) niet of zijn in een ander kader afspraken gemaakt. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de wijze waarop de gemeente en de ODNZKG met deze circa 440 bedrijven omgaat.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2016-2021. Vanaf 2022 zijn er verschillende ontwikkelingen, die bepalend zijn waarop invulling wordt gegeven aan het toezicht op en de handhaving van energiebesparende maatregelen bij bedrijven:

- de inzet vanuit de provincie (het Energiebesparingsakkoord met het daarbij behorende budget),
- de aangescherpte wet- en regelgeving;
- de daarmee gepaard gaande extra middelen en
- de formatieuitbreiding bij de omgevingsdienst op het dossier.

De aanbevelingen zullen zeker in belangrijke mate bijdragen aan de uitwerking van het opdrachtgeverschap aan de ODNZKG.

Per aanbeveling

Aanbeveling 1: pas afspraken maken met de ODNZKG aan

De opdracht zal worden geactualiseerd aan de hand van de geldende wet- en regelgeving en er zal jaarlijks bepaald worden in hoeverre het nodig is de opdracht bij te stellen. In dat kader neemt de gemeente het initiatief om in overleg met de ODNZKG heldere afspraken te maken over de verantwoordingsinformatie en het beter aansluiten op de wetgeving en gemeentelijke klimaatdoelstellingen. Wat betreft de koppeling met het Klimaatakkoord: de impact van alle gemeentelijke maatregelen worden jaarlijks doorgerekend. Het effect van

de verplichte energiebesparende maatregelen kan daarin meegenomen worden, zoals ook de resultaten van het nog op te richten bedrijvenloket.

Aanbeveling 2: versterk de sturing op de opdracht aan de ODNZKG

Leidend in de versterking is het te realiseren doel: de energiebesparende maatregelen zijn getroffen. De realisatie van dit doel wordt via het 'wortel en stok'-principe gerealiseerd. De wortel is vooral gericht op het stimuleren van bedrijven om maatregelen, gericht op energiebesparing en -transitie te nemen. De stok richt zich alleen op het treffen van de verplichte energiebesparende maatregelen en is voor ons het als laatste in te zetten middel. Hulp voor diegenen die niet kunnen en handhaving waar nodig. Dit betekent dat jaarlijks de stand van zaken bekeken wordt om te bepalen voor welke inrichtingen de stimulering niet heeft gewerkt en het toezicht moet worden ingezet of handhavend optreden nodig is. De te hanteren criteria en te nemen vervolgstappen liggen vast in de handhavingsstrategie.

Aanbeveling 3: zet in op betere informatievoorziening voor de gemeenteraad

Dit vraagt een andere wijze van verantwoording door de ODNZKG. Er is immers afgesproken dat de kosten begroot worden op basis van projectgebonden financiering (PGF). Per te leveren product is op basis van kentallen begroot wat dit zou moeten gaan kosten. In het kader van de huidige opdrachten vindt geen registratie plaats van inzet. De onder de aanbevelingen 1 en 2 voorgestelde uitwerking zal moeten leiden tot meer inzicht over de uitvoering van de opdracht aan de ODNZKG. Om de raad beter te informeren, zal in overleg met de ODNZKG gekeken worden naar een heldere, op zichzelf staande rapportagevorm. Indien gewenst zal de ODNZKG gevraagd worden een toelichting geven over de werkzaamheden die zij in het kader van energiebesparing bij bedrijven doen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Zaanstad,

drs. J. Hamming, burgemeester

drs. G. Blom, gemeentesecretaris/algemeen directeur

6 Nawoord

We danken het college van B en W voor zijn positieve reactie op ons rapport. We zijn verheugd dat het college de drie aanbevelingen onderschrijft en ermee aan de slag gaat. De energiebesparingsplicht is immers een belangrijke maatregel om klimaatdoelen te bereiken en verbeteringen in de uitvoering kunnen bijdragen aan een beter resultaat. In dit nawoord geven we enkele aandachtspunten die van belang zijn bij de opvolging van de aanbevelingen.

Aantal bedrijven dat valt onder de energiebesparingsplicht

In de reactie van het college staat dat “slechts een klein deel” (435) van het totaal aantal bedrijven (circa 7.000) valt onder de energiebesparings- en informatieplicht en dat met name voor de grote industrie andere regels gelden of andere afspraken zijn gemaakt. Het klopt dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor het toezicht op de energiebesparingsplicht bij alle bedrijven binnen Zaanstad, maar ze is dat wel bij de meeste. Bij enkele grote bedrijven is de provincie of het Rijk belast met het toezicht op de energiebesparingsplicht.[§] De reactie van de gemeente zou de suggestie kunnen wekken dat, omdat ze toezicht houdt op het voldoen aan de energiebesparingsplicht bij “slechts” 440 bedrijven, via die verplichting slechts in beperkte mate energiebesparing kan worden bereikt. Niets is echter minder waar. Het gaat hier om bedrijven die veel energie gebruiken.^h Naleving van de energiebesparingsplicht bij deze bedrijven kan een substantiele bijdrage aan de energiebesparing leveren. Er kan nog meer besparingswinst geboekt worden als alle niet bij de gemeente en de OD NZKG in beeld zijnde bedrijven in beeld worden gebracht. Mogelijk de helft van de bedrijven die vallen onder de energiebesparingsplicht is nog niet in beeld. Bij aanbeveling 2 ‘verbeter de sturing op de opdracht aan de omgevingsdienst’ wijzen we erop dat het een noodzakelijke voorwaarde is voor sturing op een effectieve uitvoering om te weten hoeveel bedrijven vallen onder de energiebesparingsplicht. We adviseren de gemeenteraad aan het college te vragen welke stappen het college gaat ondernemen om alle bedrijven in beeld te brengen.

Informatie van de omgevingsdienst

In de reactie op aanbeveling 3 ‘zet in op betere informatievoorziening voor de gemeenteraad’ geeft het college aan dat in overleg met de OD NZKG gekeken wordt naar een heldere opzichzelfstaande rapportagevorm. Wij zijn natuurlijk niet tegen goed overleg met de OD NZKG, maar vinden dat het college hier wel nadrukkelijker de regie kan pakken door meer invulling te geven aan haar opdrachtgeversrol. Het college kan zelf bepalen

[§] De provincie Noord-Holland is verantwoordelijk voor het toezicht bij 150 bedrijven in de hele provincie en het Rijk is verantwoordelijk voor enkele van de grootste bedrijven in de provincie, <https://servicepuntduurzameenergie.nl/2022/01/achtentwintig-gemeenten-ondertekenen-noord-hollands-energiebesparingsakkoord>

^h Van de 435 bedrijven zijn er 180 die meer dan 200.000 kWh of meer dan 75.000 m³ gas verbruiken en 253 die tussen de 50.000 kWh en 200.000 kWh of tussen de 25.000 m³ of 75.000 m³ gas verbruiken.

welke informatie het van de OD NZKG nodig heeft om te kunnen volgen wat de OD NZKG doet en welke bijdrage dat levert aan het realiseren van de klimaatdoelen van de gemeente Zaanstad. Deze informatie kan dan ook worden gebruikt om de gemeenteraad te informeren over de resultaten. We adviseren de gemeenteraad om het college te vragen om te komen met een voorstel.

Plan van aanpak en rapportage over de opvolging van aanbevelingen

Zoals gezegd vinden we het positief dat het college aan de slag wil gaan met onze aanbevelingen. Wat in de reactie echter nog ontbreekt, is een concreet tijdpad dat gekoppeld is aan de opvolging van de aanbevelingen. Dat is gegeven de korte reactietermijnen bij de bestuurlijke reactie ook niet vreemd. We vinden het daarom echter wel zinvol om in het raadsbesluit expliciet het verzoek van de gemeenteraad aan het college op te nemen om binnen zes maanden te komen met een meer concreet plan van aanpak. Daarnaast vinden we het belangrijk dat het college jaarlijks rapporteert over de opvolging van de aanbevelingen. Dit nemen we ook op in het raadsbesluit en is in overeenstemming met de verplichting die met ingang van 1 januari 2023 is opgenomen in de Gemeentewet.ⁱ

Beoordeling andere opdrachten

We vinden het extra positief dat het college naar aanleiding van de aanbevelingen in het onderzoek nagaat of opdrachten aan andere diensten verbetering behoeven. We zijn benieuwd naar de uitkomsten van dit onderzoek. We adviseren de gemeenteraad aan het college te vragen om te rapporteren over de uitkomsten van deze analyse en de doorgevoerde verbeteringen aan de raad.

ⁱ Artikel 185a van de Gemeentewet.

Onderzoeksverantwoording

7 Onderzoeksrapport en bestuurlijk rapport

7.1 Onderzoeksrapport

In opdracht van de Rekenkamer Zaanstad (hierna: rekenkamer) heeft het bureau TwynstraGudde onderzoek uitgevoerd naar de energiebesparings- en informatieplicht in Zaanstad. Aan het onderzoek ligt [een startnotitie](#) van de rekenkamer ten grondslag. Het onderzoek is begeleid vanuit de Rekenkamer Zaanstad en is door TwynstraGudde gerapporteerd in een zelfstandig onderzoeksrapport [<link>](#).

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop het college invulling geeft aan haar toezichts- en handhavingstaak van de energiebesparings- en informatieplicht, en welke middelen ze daarvoor beschikbaar stelt. Belangrijk aandachtspunt daarbij is of de gemeenteraad van Zaanstad hierover voldoende inzichtelijke informatie ontvangt. Specifiek wil de rekenkamer zich met dit onderzoek richten op de verbeteringen die de gemeente Zaanstad kan doorvoeren rond de handhaving en het toezicht op de realisatie van de verplichte energiebesparende maatregelen door bedrijven, en de informatieplicht die daaraan gekoppeld is.

Centrale onderzoeksvraag

Het onderzoek heeft de volgende centrale onderzoeksvraag:

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?

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn documenten van de gemeente Zaanstad en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke wethouders en met enkele raadsleden.

7.2 Bestuurlijk rapport

Op basis van het onderzoeksrapport heeft de rekenkamer dit bestuurlijk rapport opgesteld met conclusies en aanbevelingen. Dit bestuurlijk rapport is aan het college van

burgemeester en wethouders samen met het onderzoeksrapport voorgelegd voor een bestuurlijke reactie.

8 Onderzoeksteam Rekenkamer Zaanstad

Bij de voorbereiding van het onderzoek, de begeleiding van het onderzoeksbureau en het opstellen van het bestuurlijk rapport is het volgende onderzoeksteam van de Rekenkamer Zaanstad betrokken geweest:

Rekenkamer Zaanstad	
Directeur	drs. Annelies Daalder
Onderzoekers	dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
	drs. Esther Fogl
	drs. Loes van Rooijen
	drs. Marjolein Eigenfeld