



Rekenkamer Amsterdam

ONDERZOEKSOPZET

## **Amsterdams klimaatbeleid**

Effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen

22 april 2014

R a

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Aanleiding onderzoek</b>	<b>7</b>
2.1	Amsterdams klimaatbeleid	7
2.2	Subsidiëring van labelstappen	9
2.3	Landelijk onderzoek	11
<b>3</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksanpak</b>	<b>13</b>
3.1	Doelstelling en onderzoeksvragen	13
3.2	Onderzoeksanpak	14
<b>4</b>	<b>Planning en organisatie</b>	<b>17</b>
4.1	Planning	17
4.2	Organisatie	17
	<b>Bijlage 1 - Brief Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties</b>	<b>19</b>
	<b>Bijlage 2 - Brief rekenkamer aan AFWC</b>	<b>23</b>
	<b>Bijlage 3 - Algemene werkwijze</b>	<b>25</b>

R a

## 1 Inleiding

De gemeente Amsterdam kent al jarenlang het beleid om de CO<sub>2</sub> uitstoot in de stad terug te brengen. Ten opzichte van 1990 moet in 2012 de CO<sub>2</sub> uitstoot met 40% zijn afgenomen. In 2040 moet de vermindering zelfs 75% zijn. Om deze doelen te bereiken heeft de gemeente een energiestrategie geformuleerd. Belangrijk onderdeel van deze strategie is energiebesparing in de woningvoorraad.

Vanuit deze strategie heeft de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt met de Amsterdamse woningcorporaties om de bestaande corporatiewoningen energiezuiniger te maken. Of een woning energiezuiniger is geworden, wordt afgemeten aan het aantal labelstappen dat is gemaakt. Eén labelstap houdt een verbetering in van het geldende energielabel voor een woning met één labelklasse. Als een woning, bijvoorbeeld, in één keer met drie labelklassen wordt verbeterd, dan telt dit als drie labelstappen. In *Bouwen aan de Stad II* is afgesproken dat de woningcorporaties jaarlijks minimaal 12.000 labelstappen realiseren in de periode 2011 – 2014. Via de *Bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011* verstrekt de gemeente subsidie aan de woningcorporaties voor het realiseren van deze labelstappen. Voor de periode 2011-2014 is voor deze subsidie € 33,1 miljoen gereserveerd. Het totaal beschikbare subsidiebedrag voor 10 jaar kan oplopen tot € 87,5 miljoen.

De centrale gedachte achter het subsidiëren van labelstappen is dat een toename in het aantal energiezuinige woningen leidt tot een daling in het energieverbruik en de bijbehorende CO<sub>2</sub> uitstoot. Uit landelijk onderzoek van de TU Delft blijkt echter dat het niet vanzelfsprekend is dat een beter energielabel ook daadwerkelijk leidt tot een lager energieverbruik. Dit roept de vraag op wat de effectiviteit is van het subsidiëren van labelstappen. Gezien het financieel belang van de gemeentelijke subsidie en het feit dat in 2014 met de woningcorporaties nieuwe afspraken zullen worden gemaakt in het kader van vervolg op *Bouwen aan de Stad II* heeft de Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) besloten tot nader onderzoek. In dit onderzoek staat niet alleen het effect van het subsidiëren van een labelstap op het energieverbruik (en de CO<sub>2</sub> uitstoot) centraal. Ook zal dit onderzoek zich richten op het in beeld brengen van veronderstelde neveneffecten van dit gemeentelijk beleid zoals het bestrijden van energiearmoede.

### *Leeswijzer*

Eerst gaan we in op de aanleiding voor het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen (hoofdstuk 2). Vervolgens komen de onderzoeksvragen, en de onderzoeksaanpak aan bod (hoofdstuk 3). Tot slot geven we inzicht in de planning en de organisatie van het onderzoek (hoofdstuk 4).

R a

## 2 Aanleiding onderzoek

In het najaar van 2013 heeft de rekenkamer een verkenning uitgevoerd van het Amsterdamse klimaatbeleid. Voor deze verkenning is uitgebreid kennis genomen van documentatie van het Amsterdamse klimaatbeleid en is gesproken met betrokken ambtenaren. Dit leidde tot het besluit nader onderzoek in te stellen naar de effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen en dit onderzoek op te nemen in het onderzoeksprogramma 2014.<sup>1</sup> Dit besluit is mede ingegeven door de uitkomsten van de parallel uitgevoerde verkenning naar de gemaakte afspraken met woningbouwcorporaties in *Bouwen aan de Stad II*.<sup>2</sup>

Hierna volgt een beknopte weergave van de uitkomsten van de verkenning van het Amsterdamse klimaatbeleid. Eerst worden daarvoor de hoofdlijnen van het klimaatbeleid beschreven. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van het gemeentelijk beleid om labelstappen te subsidiëren. Tot slot staan we kort stil bij de uitkomsten van landelijk onderzoek naar de relatie tussen energielabels en werkelijk energieverbruik.

### 2.1 Amsterdams klimaatbeleid

De gemeente Amsterdam kent al jarenlang beleid om de CO<sub>2</sub> uitstoot in de stad terug te brengen. Als onderdeel van het gemeentelijk milieubeleid krijgt het verminderen van CO<sub>2</sub> uitstoot in de stad steeds meer aandacht.<sup>3</sup> In 2010 brengt de gemeente Amsterdam haar nieuwe visie op de duurzame stad uit: *Amsterdam beslist duurzaam 2011/2014*. In deze visie zet het college uiteen hoe zij een impuls wil geven aan de toekomst van Amsterdam als vitale en aantrekkelijke stad. Het duurzaamheidsprogramma bestaat uit vier pijlers: klimaat en energie, duurzame bereikbaarheid en luchtkwaliteit, duurzame innovatieve economie en, tot slot, materialen en consumenten.

De pijler klimaat en energie omvat de maatregelen van de gemeente die gericht zijn op het verduurzamen en verminderen van het energieverbruik met als doel het terugdringen van de CO<sub>2</sub> uitstoot in de stad. De gemeente werkt voor het bereiken van deze doelstellingen volgens het principe van de *Trias Energetica*: besparen in energieverbruik, verduurzamen van energieproductie en efficiënter gebruiken van fossiele energie. De gemeente richt zich hierbij allereerst op het CO<sub>2</sub> neutraal maken van de eigen organisatie. Daarnaast streeft de gemeente energiebesparing na in de woningvoorraad en de utiliteitsbouw. Verder wil de gemeente de opwekking van duurzame elektriciteit, warmte en koude bevorderen. Tot slot heeft het klimaat- en energiebeleid ook een raakvlak met het Amsterdamse luchtkwaliteitsbeleid:

---

<sup>1</sup> Rekenkamer Amsterdam, *Onderzoeksprogramma 2014* (13 december 2013)

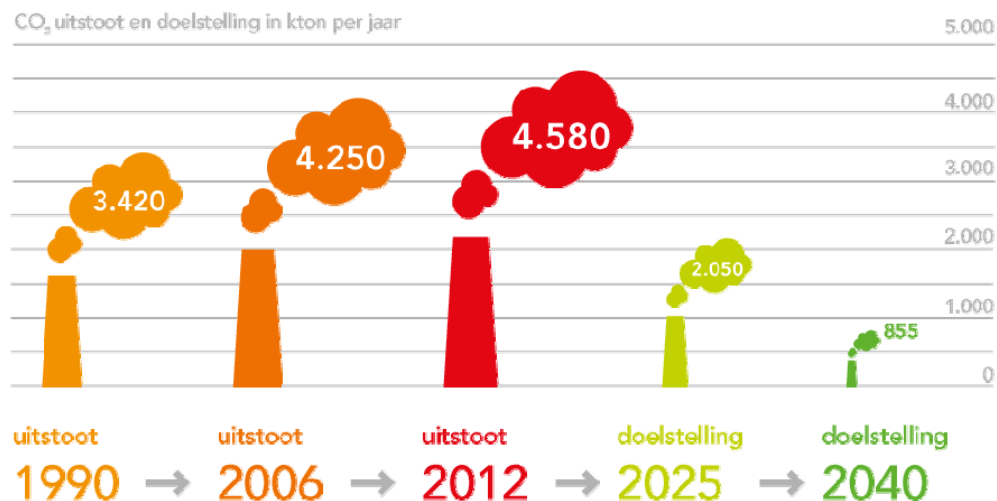
<sup>2</sup> Over deze verkenning heeft de rekenkamer per brief de gemeenteraad geïnformeerd: *Verkenning Bouwen aan de Stad II* (13 november 2013).

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de *Milieubeleidsplannen* voor de periodes 2000 - 2003, 2004 - 2007 en 2007 - 2010.

verduurzaming van de mobiliteit leidt niet alleen tot een schonere lucht, maar ook tot een vermindering van de CO<sub>2</sub> uitstoot in de stad.

Met deze maatregelen moet de CO<sub>2</sub> uitstoot in 2025 met 40% zijn verminderd ten opzichte van 1990.<sup>4</sup> In 2040 moet de uitstoot in totaal 75% lager zijn dan in 1990. In figuur 2.1. zijn deze doelstellingen grafisch inzichtelijk gemaakt. Een bijkomend effect is dat door energiebesparing de betaalbaarheid van de energierekening voor Amsterdammers gegarandeerd.<sup>5</sup> Ook signaleert de gemeente gaandeweg nog andere neveneffecten van het klimaatbeleid: er ontstaan kansen voor het Amsterdamse bedrijfsleven, er wordt werkgelegenheid gecreëerd en de gebouwde omgeving krijgt een kwaliteitsimpuls.<sup>6</sup>

Figuur 2.1 - CO<sub>2</sub> uitstoot en doelstelling in kiloton per jaar



Bron: Jaarverslag 2013 Klimaat en Energie

Met uitzondering van het CO<sub>2</sub> neutraal maken van de eigen organisatie, is de gemeente bij het realiseren van deze doelen afhankelijk van de medewerking van bewoners en bedrijven in de stad. Maatregelen waar de gemeente relatief veel invloed kan uitoefenen op bewoners en bedrijven zijn de afspraken met de woningcorporaties over het energiezuiniger maken van bestaande woningbouw, het handhaven van de energiebesparingsverplichting van de Wet milieubeheer en de uitrol van stadswarmte.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Amsterdam beslist duurzaam 2011/2014

<sup>5</sup> Energiestrategie Amsterdam 2040. Dit neveneffect, in het bijzonder in relatie tot een mogelijke huurstijging bij energiezuinige woningen heeft ook in de besprekingen in de raadscommissie VVL regelmatig aandacht gekregen.

<sup>6</sup> Deze neveneffecten zijn voor het eerst beschreven in het *Jaarverslag 2013 Klimaat en Energie*.

<sup>7</sup> *Jaarverslag 2013 Klimaat en Energie*, p.9



## 2.2 Subsiëring van labelstappen

Als onderdeel van het besparen in het energieverbruik heeft de gemeente in het kader van *Bouwen aan de Stad II* met de Amsterdamse woningcorporaties afspraken gemaakt over het energiezuiniger maken van bestaande woningen. Energiezuinigheid van de bestaande woningen wordt afgemeten aan het geldende energielabel. Een verbetering in energiezuinigheid die leidt tot het toekennen van het eerstvolgende betere energielabel wordt een labelstap genoemd. Meer vergaande verbeteringen kunnen ertoe leiden dat in één keer meerdere labelstappen worden gezet. De Amsterdamse woningcorporaties hebben zich in het kader van *Bouwen aan de Stad II* geëmmiteerd aan het realiseren van 48.000 tot 72.000 labelstappen in de woningvoorraad in de periode 2011 tot en met 2014.

Tabel 2.1 - Ambitie labelstappen corporatievoorraad 2011 - 2014

Bouwactiviteit	Aantal per jaar	Labelstap per activiteit	Labelstappen op jaarbasis
Sloop/nieuwbouw	1.000 – 1.500	5	5.000 – 7.500
Renovatie	1.500 – 2.000	minimaal 2	5.000 – 6.5000
Mutatie	2.000 – 4.000	1	2.000 – 4.000
Totaal			12.000 – 18.000

Bron: Monitor Bouwen aan de Stad 2011 - 2012

Het uiteindelijk verwachte effect in 2014 van deze labelstappen is, grof geschat, een verlaging van de jaarlijkse CO<sub>2</sub> uitstoot van tussen de 15 en 23 kiloton CO<sub>2</sub>.<sup>8</sup> De gemeente Amsterdam verstrekt als tegenprestatie voor het realiseren van labelstappen door woningcorporaties subsidie. Deze afspraken zijn uitgemond in het vaststellen van de *bijzondere subsidieverordening energie-index 2011* door de Amsterdamse gemeenteraad in 2011.

Eind 2011 is deze *Bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011* door de gemeenteraad vastgesteld.<sup>9</sup> De verordening regelt de subsidiëring van het energiezuiniger maken van bestaande woningen van Amsterdamse woningcorporaties en is met terugwerkende kracht ingegaan per juli 2011. De gemeente verstrekt subsidie als er bij een bestaande woning tenminste twee 'labelstappen' worden gezet. Een labelstap houdt een verbetering in energiezuinigheid in waardoor de betreffende woning in een hogere labelklasse valt dan voor de verbetering. De verbetering van G naar F is één labelstap. Een verbetering van G naar C telt voor vier labelstappen. Labelklassen en de werkwijze voor het vaststellen van de labelklasse van een woning zijn voorgeschreven in de landelijke *regeling energieprestatie gebouwen*. Met deze subsidie-

<sup>8</sup> Extrapolatie rekenkamer op basis van berekening effect gerealiseerde labelstappen op gasverbruik en, daarvan afgeleid, de CO<sub>2</sub> uitstoot in Monitor Bouwen aan de Stad II 2011 - 2012 (p.26) en het nagestreefde totaal aantal van 48.000 tot 72.000 labelstappen.

<sup>9</sup> Raadsbesluit, 288/1245, 28 december 2011.

regeling wil de gemeente in de periode 2011 – 2014 in totaal zo'n 16.500 labelstappen te subsidiëren.<sup>10</sup>

De hoogte van de subsidie van de gemeente hangt af van het aantal labelstappen en het soort woning. Voor zelfstandige woningen verstrekt de gemeente per labelstap € 2.050. Bij niet zelfstandige woningen verstrekt de gemeente € 683 per gerealiseerde labelstap. In totaal heeft de gemeente voor deze subsidie € 33,1 miljoen gereserveerd voor de periode 2011-2014.<sup>11</sup> Dit bedrag is met subsidieplafonds aan woningcorporaties toebedeeld. Deze verdeling is in tabel 2.2. opgenomen. De subsidie wordt gefinancierd vanuit het stimuleringsfonds volkshuisvesting.<sup>12</sup> Onder bepaalde voorwaarden kan het beschikbare subsidiebedrag oplopen tot € 87,5 miljoen voor een periode van 10 jaar.<sup>13</sup> De verordening wordt uitgevoerd door de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS). Medio 2012 zijn 4.415 woningen aangepakt en 14.019 labelstappen gezet wat volgens de gemeente een reductie in CO<sub>2</sub> uitstoot oplevert van 4.490 ton.<sup>14</sup>

Tabel 2.2 - Subsidieplafonds per woningcorporatie

Corporatie	Aantal verhuureenheden	Percentage verhuureenheden	Subsidieplafond
Ymere	45.482	23%	€ 7.686.772
Eigen Haard	35.876	18%	€ 6.063.291
Stadgenoot	27.667	14%	€ 4.675.914
Rochdale	27.064	14%	€ 4.574.003
De Key	25.887	13%	€ 4.375.081
Alliantie	20.952	11%	€ 3.541.032
Far West	8.400	4%	€ 1.419.658
DUWO	2.929	1%	€ 495.021
Woonzorg	1.593	1%	€ 269.228
<b>Totaal</b>	<b>195.850</b>	<b>100%</b>	<b>€ 33.100.000</b>

Bron: Bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011

<sup>10</sup> Programmabureau Klimaat en Energie, Jaarprogramma 2012 en Jaarverslag 2011, p.14

<sup>11</sup> Dit betreft prijspeil 2010. Bron: raadsvoordracht *Vaststellen bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011*, 21 december 2011. Omdat een aantal corporaties inmiddels al bijna het subsidieplafond heeft bereikt, heeft de Federatie al in 2014 om een verruiming van het budget verzocht. De gemeenteraad heeft op 12 maart 2014 ingestemd met een verruiming van het budget van € 8,6 miljoen.

<sup>12</sup> WZS, *memo raadscommissie BVK: energielabels Amsterdamse woningen* (augustus 2013).

<sup>13</sup> Bouwen aan de Stad II, p.19

<sup>14</sup> Programmabureau Klimaat en Energie, Jaarprogramma 2012 en Jaarverslag 2011, p.14

### 2.3 Landelijk onderzoek

De subsidieverordening van de gemeente Amsterdam is gebaseerd op de veronderstelling dat een beter energielabel correspondeert met een lager energieverbruik. Dit is een theoretische aanname. In Amsterdam is geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen het theoretisch energieverbruik op basis van het energielabel en het werkelijke energieverbruik. Landelijk is hier wél onderzoek naar gedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat een beter energielabel ook daadwerkelijk leidt tot een lager energieverbruik.

De TU Delft signaleert allereerst dat tussen 1990 en 2008 de (technische) energiezuinigheid van de Nederlandse woningvoorraad met 28% is verbeterd. Desondanks is er in dezelfde periode geen bewijs voor een dalend gasverbruik. Het elektriciteitsverbruik is in dezelfde periode zelfs met 11% toegenomen. Daarnaast heeft de TU Delft een vergelijking uitgevoerd tussen het theoretische en werkelijke energieverbruik bij 200.000 woningen in Nederland. Hieruit bleek dat het verband tussen het theoretische en werkelijke energieverbruik zwak was. Woningen met betere energielabels verbruiken in werkelijkheid meer energie dan theoretisch wordt verondersteld. Bij woningen met slechte energielabels wordt daarentegen in werkelijkheid minder energie verbruikt dan op basis van het energielabel zou worden verwacht. Samen betekent dit dat het verschil in energieverbruik (en CO<sub>2</sub> uitstoot) tussen betere en slechtere energielabels minder is dan op voorhand wordt verondersteld: het effect van een labelstap valt daardoor mogelijk tegen.<sup>15</sup>

Een mogelijke verklaring voor deze uitkomst is het zogenaamde 'rebound-effect'. Dit effect houdt in dat zodra energiebesparende maatregelen zijn aangebracht, de bewoners hun energiegedrag navenant aanpassen. In een energiezuinigere woning zouden bewoners dan juist onzuiniger 'energiegedrag' gaan vertonen waardoor de uiteindelijke energiebesparing tegenvalt. Als dit effect zich daadwerkelijk voordoet, is dit niet alleen van belang voor de haalbaarheid van de CO<sub>2</sub> ambities, maar ook voor het bestrijden van 'energiearmoede'. Hiertegenover staat dat de desbetreffende bewoners er dan wel in slagen hun wooncomfort te verhogen.

---

<sup>15</sup> Majcen et al, 2013. Energy Policy 54, p.127-128.

R a

### 3 Doelstelling en onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van de *Bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011*. Hierna wordt eerst de doelstelling van het onderzoek en de bijbehorende onderzoeksvraag beschreven. Vervolgens gaan we in op de aanpak van dit onderzoek waarmee we antwoord op de onderzoeksvraag willen geven.

#### 3.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De gemeente Amsterdam heeft zich tot doel gesteld de CO<sub>2</sub> uitstoot in 2040 met 75% te verminderen ten opzichte van 1990. Het subsidiëren van het energiezuiniger maken van woningen van Amsterdamse woningcorporaties is onderdeel van dit beleid. Deze maatregel is vormgegeven in de *Bijzondere subsidieverordening verbetering energie-index 2011* en maakt ook onderdeel uit van de afspraken uit *Bouwen aan de Stad II*. Met deze maatregel kan de gemeente, naar eigen zeggen, relatief veel invloed uitoefenen op het te behalen resultaat. Daar tegenover staat dat uit landelijk onderzoek blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat een woning met een beter energielabel ook daadwerkelijk minder energie verbruikt (en CO<sub>2</sub> uitstoot).

De rekenkamer wil met dit onderzoek meer licht werpen op de effectiviteit en de behaalde resultaten met het subsidiëren van het energiezuiniger maken van woningen van Amsterdamse woningcorporaties. Daarbij richt dit onderzoek zich niet alleen op het effect van deze maatregel op het energieverbruik en de CO<sub>2</sub> uitstoot, maar willen we ook eventuele neveneffecten in beeld brengen. Een voorbeeld van een neveneffect is de ervaren energiearmoede door bewoners. Ook kan het zijn dat bewoners meer wooncomfort ervaren. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

*Leidt de Amsterdamse bijzondere verordening verbetering energie-index 2011 tot een daadwerkelijke vermindering in het energieverbruik en CO<sub>2</sub> uitstoot en andere relevante neveneffecten?*

De beantwoording van deze vraag verloopt langs twee deelvragen. De eerste deelvraag richt zich op het effect dat de maatregel heeft gehad op het werkelijk energieverbruik in gerenoveerde woningen. Omdat het gedrag van bewoners van invloed kan zijn op het waargenomen werkelijke energieverbruik onderzoeken we bij deze deelvraag ook in hoeverre het 'energiegedrag' van bewoners in energiezuinigere woningen verschilt van bewoners van minder zuinige woningen. De tweede deelvraag richt zich op het in beeld brengen van relevante neveneffecten. Hiervoor wordt in ieder geval onderzocht of bewoners van energiezuinigere woningen minder energiearmoede ervaren dan bewoners van minder zuinige woningen en in hoeverre het ervaren wooncomfort verschilt.

In tabel 3.1 zijn de deelvragen en de daarbij te hanteren normen weergegeven. Tijdens het onderzoek kunnen de deelvragen en normen, indien voortschrijdend inzicht dit noodzakelijk maakt, worden gewijzigd.

Tabel 3.1 – Deelvragen en bijbehorende normen

	Deelvragen	Normen
1.	Leidt de Amsterdamse bijzondere verordening verbetering energie-index 2011 tot een daadwerkelijke vermindering in het energieverbruik en CO <sub>2</sub> uitstoot?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In de periode 2011 – 2014 zijn in totaal jaarlijks tenminste 12.000 labelstappen gerealiseerd waarvan tenminste 5.000 door renovatie van bestaande woningen.</li> <li>- Het werkelijke energieverbruik in energiezuinigere woningen is lager dan in minder zuinige woningen.</li> <li>- Het werkelijke effect van een labelstap op het energieverbruik en CO<sub>2</sub> uitstoot komt overeen met het door de gemeente verwachte effect.</li> </ul>
2.	Leidt de Amsterdamse bijzondere verordening verbetering energie-index 2011 tot andere relevante neveneffecten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrokken actoren ervaren relevante neveneffecten.</li> <li>- Bewoners van energiezuinige woningen ervaren minder energiearmoede dan bewoners van minder zuinige woningen.</li> <li>- Bewoners van energiezuinige woningen ervaren meer wooncomfort dan bewoners van minder zuinige woningen.</li> </ul>

### 3.2 Onderzoeksaanpak

De aanpak van dit onderzoek valt, grofweg, uiteen in drie delen. De exacte aanpak kan indien voortschrijdend inzicht dat noodzakelijk maakt nog worden aangepast tijdens het onderzoek. Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het in beeld krijgen van het werkelijke effect van een labelstap op het energieverbruik. Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een enquête onder bewoners waarbij informatie over het energiegedrag, de ervaren energiearmoede en het ervaren comfort wordt verzameld. In het derde deel van het onderzoek willen wij door interviews met betrokken actoren verder zicht krijgen op de ervaren neveneffecten van het beleid. Deze drie delen van het onderzoek worden hierna beknopt nader toegelicht.

#### *Onderzoek naar energieverbruik*

Om het effect van een labelstap op het werkelijke energieverbruik (en CO<sub>2</sub> uitstoot) te bepalen passen wij een *indirecte* methode toe. Dit houdt in dat eerst wordt nagegaan wat het werkelijke energieverbruik is in woningen en hoe dit correspondeert met het geldende energielabel (A t/m G) voor de onderzochte woningen. Vervolgens levert een vergelijking van het gevonden werkelijk energieverbruik tussen woningen met verschillende energielabels informatie op over het effect van het realiseren van één of meer labelstappen op het energieverbruik. Bijvoorbeeld: het verschil in werkelijk energieverbruik tussen woningen met energielabel G en energielabel F geeft het werkelijke effect weer van een labelstap van G naar F op het werkelijke energieverbruik. Bij deze vergelijking houden wij zoveel mogelijk rekening met alternatieve verklaringen voor verschillen in het werkelijke energieverbruik. Voor dit deel van het

onderzoek laat de rekenkamer zich ondersteunen door het Onderzoeksinstituut OTB voor de gebouwde omgeving van de TU Delft (OTB).

*Kader 3.1. Waarom geen directe meting van het effect van een labelstap op het energieverbruik?*

De meest voor hand liggende methode om het effect van een labelstap op het energieverbruik te meten is de directe methode: het vergelijken van het energieverbruik voor renovatie met het energieverbruik in de periode daarna. Dit blijkt in de praktijk op dit moment niet goed mogelijk. De belangrijkste reden hiervoor is dat de bij het CBS beschikbare informatie over het werkelijke energieverbruik voor een (groot) deel gebaseerd is op schattingen. Netbeheerders zijn namelijk slechts verplicht om eens per drie jaar de werkelijke meterstanden op te nemen.<sup>16</sup> Naar verwachting is hierdoor slechts een beperkt deel van de jaarlijkse verbruiken gebaseerd op daadwerkelijke uitmetingen. Tegelijkertijd is niet bij het CBS bekend bij welke adressen er sprake is van een schatting of van werkelijke uitmeting. Omdat pas vanaf medio 2011 de eerste (gesubsidieerde) labelstappen in het kader van de afspraken uit Bouwen aan de Stad II zijn gemaakt kan pas vanaf 2015 gesteld worden dat de beschikbare informatie over het werkelijke energieverbruik daadwerkelijk betrekking heeft op de periode na renovatie. Omgekeerd kan alleen met informatie over het werkelijke energieverbruik uit 2008 met zekerheid gesteld worden dat deze betrekking heeft op de situatie voorafgaand aan de renovatie in 2011. Daarbij komt dat het voor een zuivere vergelijking ook noodzakelijk is uit te sluiten dat wijzigingen in energieverbruik veroorzaakt worden doordat de samenstelling van de bewoners in de tussentijdse periode is gewijzigd. Dit betekent dat de bewoning van de onderzochte woningen gedurende de periode 2008 – 2015 niet mag zijn gewijzigd. Praktisch betekenen deze eisen dat zolang de nauwkeurigheid van informatie over het energieverbruik niet toeneemt, het ook in de toekomst moeilijk zal zijn om met een directe meting het effect van een labelstap op het werkelijke energieverbruik te bepalen.

*Enquête onder bewoners*

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek richt zich op de bewoners. Bewoners kunnen enerzijds met hun energiegedrag direct van invloed zijn op het effect van een labelstap op het werkelijke energieverbruik. Anderzijds ervaren bewoners ook vaak de neveneffecten van het beleid. Bijvoorbeeld als de energierekening beter betaalbaar is als ze in een energiezuinigere woning wonen. Of doordat bewoners in een gerenoveerde woning meer comfort ervaren. Door middel van een enquête onder bewoners wordt onderzocht welk energiegedrag bewoners vertonen, in welke mate zij neveneffecten ervaren en hoe dit samenhangt met het energielabel van de woning. Deze enquête laat de rekenkamer uitvoeren door het Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam (O+S). Inhoudelijk levert OTB ondersteuning bij de enquête.

---

<sup>16</sup> Sinds 1 augustus 2013 de energieleveranciers

*Interviews met betrokken actoren*

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de ervaren neveneffecten wordt in dit deel van het onderzoek gesproken met betrokken actoren bij het gemeentelijk beleid. Het gaat daarbij niet alleen om de betrokken ambtenaren, maar indien mogelijk ook belangenverenigingen voor huurders. Graag had de rekenkamer ook hierbij de Amsterdamse woningcorporaties betrokken. Per brief hebben de woningcorporaties echter laten weten geen medewerking te willen verlenen aan dit onderzoek. Deze brief is opgenomen in bijlage 1 van deze onderzoeksopzet. Het antwoord van de rekenkamer is te vinden in bijlage 2.



## 4 Planning en organisatie

### 4.1 Planning

Dit onderzoek zal volgens de voorlopige planning plaatsvinden in de periode april tot en met september 2014. De benodigde tijd en doorlooptijd voor dit onderzoek is mede afhankelijk van de beschikbare (openbare) informatie, de afspraken die wij met de gemeente (centrale stad) kunnen maken. Deze zijn bepalend voor de inhoud en planning van het onderzoek. Aan het einde van het onderzoek wordt de eindrapportage gepubliceerd. We streven ernaar de eindrapportage uit te brengen in oktober 2014. Het onderzoek betreft een middelgroot onderzoek. In totaal zijn ongeveer 80 dagen voor het onderzoek beschikbaar.

#### *Ambtelijk wederhoor*

Met het ambtelijk wederhoor worden de verantwoordelijke ambtenaren in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport (nota van bevindingen) aan te geven. Hierbij wordt aan de ambtenaren gevraagd om te verwijzen naar openbare schriftelijke documenten of om kopieën van niet openbare documenten bij de reactie mee te zenden. Het onderzoeksrapport zal in ieder geval voor ambtelijk wederhoor worden verzonden aan de (opvolgers van) de dienst Wonen, Zorg en Samenleven en de dienst Ruimtelijke Ordening.

#### *Bestuurlijke reactie*

Het bestuurlijke rapport met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zal aan het college van burgemeester en wethouders van de centrale stad worden toegezonden. Het college krijgt daarmee de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

#### *Eindrapportage*

De bestuurlijke reacties worden integraal opgenomen in de te publiceren eindrapportage en voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De eindrapportage wordt vervolgens aan de gemeenteraad aangeboden.

### 4.2 Organisatie

Het onderzoek wordt in samenwerking met TU Delft en O+S uitgevoerd door:

- Jurriaan Kooij en Evert Visser (projectleiders);
- Marieke Hoffman (onderzoeker);
- Erik Oppenhuis (onderzoeker).

R a

## Bijlage 1 – Brief Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

amsterdamse  
federatie van  
woningcorporaties

Rekenkamer Metropool Amsterdam  
T.a.v. de heer J. de Ridder  
Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

Datum: 14 maart 2014  
Kenmerk: CA2014/0023  
Archiefnummer: 5.90/3  
**Betreft: Onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiëren van  
labelstappen**

Geachte heer De Ridder,

Wij hebben begrepen dat bij uw organisatie plannen bestaan om onderzoek te verrichten naar de effectiviteit van de subsidiëring van labelstappen in het kader van de afspraken tussen de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties (Bouwen aan de Stad, BadS II). Over dit voornemen is op 4 maart jl. een gesprek gevoerd tussen de onderzoekers Juriaan Kooij en Marieke Hoffman van uw Rekenkamer en Jeroen van der Veer van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

Tijdens het gesprek heeft de Rekenkamer de woningcorporaties verzocht om medewerking aan het onderzoek, onder andere door het ter beschikking stellen van gegevens uit de landelijke Aedes-database met energielabels en de databank van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

Wij hebben uw verzoek besproken in de vergadering van 5 maart jl. van ons Algemeen Bestuur. De uitkomst is dat het bestuur heeft besloten om niet mee te werken aan het onderzoek. Wij hebben fundamentele bezwaren tegen de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Wij stellen dan ook geen gegevens ter beschikking en stemmen niet in met het gebruik van de Aedes-database voor dit onderzoek.

Onze bezwaren richten zich op drie punten:

1. Er bestaat geen eenduidige relatie tussen energielabels en energieverbruik;
2. De doelstellingen van de labelstappenpremie zijn geformuleerd in de vorm van een ambitie in aantallen labelstappen, niet in energieverbruik van bewoners;

3. Het streven van de Rekenkamer is om het onderzoek juist te richten op woningen die niet zijn aangepakt.

Op deze drie punten gaan we nader in.

*1. Geen eenduidige relatie tussen energielabels en energieverbruik*

Het onderzoek van de Amsterdamse Rekenkamer beoogt een relatie te leggen tussen de labelstappen en het daadwerkelijke energieverbruik van bewoners. Er is echter menig onderzoek beschikbaar, waaronder van de TU Delft, waaruit blijkt dat de relatie tussen energieverbruik en energielabels veel minder eenduidig is dan vaak wordt verondersteld. Wij verwijzen in dit verband ook naar het Jaarboek 2013 van de Federatie: *'Renovatie gaat vaak gepaard met comfortverbetering. Veel woningen met een F- of G-label hebben een gashaard en keukengeiser. Het energieverbruik neemt niet af, nadat deze zijn vervangen door een CV installatie met HR-combiketel. Renovatie gaat vaak gepaard met comfortverbetering'*. (Jaarboek, AFWC, 2013, p.8). Daar komt de factor bewonersgedrag nog bij. Zo ligt het elektriciteitsverbruik in energiezuinige nieuwbouwwoningen vaak hoger dan in de bestaande voorraad.

*2. Doelstelling is helder: Ambitie van 5.000 – 6.500 labelstappen per jaar*

In artikel 46 van BadS II staat de doelstelling van de regeling helder verwoord, en wel in termen van labelstappen. Het doel is om jaarlijks bij renovatie 5.000 á 6.500 labelstappen te maken. Naar onze mening zou de effectiviteit van de regeling dan ook aan de eigen doelstelling moeten worden getoetst. De resultaten wijzen uit dat de regeling effectief is. Van de tweede helft van 2011 tot en met 2013 zijn ruim 16.000 labelstappen gemaakt. Dat is gemiddeld meer dan 6.000 labelstappen op jaarbasis.

*3. Onderzoek richt zich op woningen die niet zijn aangepakt*

Uw onderzoek richt zich, volgens de aan ons toegezonden opzet, juist op de woningen die *niet* zijn aangepakt in het kader van de premiereregeling labelstappen. De reden die daarvoor wordt gegeven is dat het niet mogelijk is om over gegevens te beschikken die een beeld geven van het exacte energieverbruik voor en na de renovatie (in het kader van de labelstappenpremie). Wij constateren dat het onderzoek dan eerder betrekking heeft op de relatie tussen energielabels en energieverbruik als zodanig, dan op de effectiviteit van deze Amsterdamse regeling.

Feitelijk is dat een landelijk probleem, dat bovendien niet alleen betrekking heeft op corporatiewoningen, maar ook op koopwoningen en particuliere huurwoningen. De werkelijke vraag van uw onderzoek lijkt dan ook eerder de volgende te zijn: *'Zijn energielabels een goede manier om energieverbruik te meten?'* Het antwoord op die vraag is vermoedelijk nee. Maar dat kan in onze ogen geen reden zijn om de premiereregeling zelf als 'niet-effectief' te bestempelen.

**amsterdamse  
federatie van  
woningcorporaties**

pagina 3 / 3

Tenslotte willen wij nog wijzen op het punt van de administratieve lastendruk. De premieregeling labelstappen is juist zo succesvol, omdat hij eenvoudig is. Corporaties beschikken zelf over het energielabel in hun primaire systemen. De gegevens zijn ook door de gemeente eenvoudig te controleren, omdat de energielabels aanwezig zijn in de landelijke database van Agentschap.nl.

Zoals u zelf reeds heeft ondervonden bij de voorbereiding van dit onderzoek, is het lastiger om exacte en actuele gegevens te achterhalen van energieverbruik op adresniveau. Bovendien spelen daar nog andere factoren, als comfortverbetering en bewonersgedrag en voorlichting daarover. Inhoudelijk valt er veel voor te zeggen om meer te kijken naar het daadwerkelijke energieverbruik in woningen. De corporaties zijn zich daar volledig van bewust. Ook het onderwerp woonlasten en energie staat bij ons hoog op de agenda.

Als criterium voor het al dan niet toekennen van premie lijkt het energieverbruik ons echter minder geschikt, gezien de vele factoren waarmee dan rekening moet worden gehouden. Bovendien is het bij uitstek onze primaire opgave als eigenaar om te zorgen dat de woningvoorraad wordt verduurzaamd. In landelijke akkoorden, zoals het recente Energieakkoord voor duurzame groei en het eerdere Convenant Energiebesparing Huursector is het volstrekt gebruikelijk om de doelstellingen vooral uit te drukken in het streven naar betere energielabel score. Dit heeft logischerwijs navolging gekregen in de Amsterdamse regeling, zoals opgenomen in BadS II.

Wij zien geen meerwaarde in uw aangekondigde onderzoek en geven u dan ook in overweging om een andere gemeentelijke regeling op effectiviteit te beoordelen.

Tot een nadere toelichting altijd bereid,

Met hartelijke groet,  
Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties



Hans van Harten  
directeur

cc: Bestuur van Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties  
cc: Wethouders Freek Ossel en Maarten van Poelgeest

R a

## Bijlage 2 – Brief rekenkamer aan AFWC



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties  
t.a.v. de heer H. van Harten  
Postbus 9959  
1006 AR Amsterdam

datum	20 maart 2014
ons kenmerk	RA_14_077
behandeld door	J. Kooij
onderwerp	onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen

Geachte heer Van Harten,

Dank voor uw reactie op ons verzoek tot medewerking bij het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiëren van labelstappen bij Amsterdamse corporatiewoningen. Wij vinden het jammer dat het Algemeen Bestuur van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties heeft besloten geen medewerking te verlenen. Wij zullen dat vermelden in onze rapportage, maar zien echter in de aangedragen bezwaren geen aanleiding om van het onderzoek af te zien.

Wij doen dit onderzoek omdat het energiezuiniger maken van bestaande corporatiewoningen een belangrijk onderdeel is van het Amsterdamse klimaatbeleid. In onze aanpak gaat het niet alleen om de relatie tussen het energielabel en het werkelijk energieverbruik. Effectonderzoek is ingewikkelder. Daarbij moet zeker ook rekening worden gehouden met de houding en rol van de bewoner. Uw veronderstelling dat het energiezuiniger maken van woningen geen effect heeft op het werkelijke energieverbruik is wellicht plausibel. We kunnen echter aan de gemeenteraad niet melden dat hun klimaatbeleid op dit punt niet werkt zonder zorgvuldig onderzoek.

Verder zochten wij ook samenwerking met de Amsterdamse woningcorporaties om een scherper beeld te krijgen van mogelijk positieve neveneffecten van de subsidieregeling. Juist omdat uw, blijkens uw brief, wel die neveneffecten ziet, vinden we het jammer dat die samenwerking niet doorgaat. Mochten de Amsterdamse woningcorporaties gedurende het onderzoek alsnog willen meewerken aan het onderzoek, dan kunnen we altijd nog naar mogelijkheden daarvoor zoeken. U kunt dan met ons hiervoor contact opnemen.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder  
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
email [info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)

R a



## Bijlage 3 - Algemene werkwijze rekenkameronderzoek



Rekenkamer Metropool Amsterdam

### Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

### Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

- Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.
- Soms zullen de resultaten van een verkenning zelfstandig worden gepubliceerd.

- Als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan, zal ook om een reactie worden gevraagd.

### Werkwijze



### Spelregels

#### Vooraf

- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet art 183<sup>2</sup>*) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem art 183<sup>2</sup>*).
- De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

#### Gesprekken tijdens het onderzoek

- Voor een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
- Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren.

Volg de onderzoeken op twitter

<http://twitter.com/RekenkamerMA>

#### Bevindingen & ambtelijke wederhoor

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren gemeld.
- Bij het wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijk onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt binnen twee weken verwacht.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

#### Bestuurlijke reactie & eindrapport

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het eindrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt binnen twee weken verwacht.
- De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) onder embargo voor de publicatiedatum.
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam  
telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
email [info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)

