



Feitenrapportage



Feitenrapportage

Dit rapport is geschreven door:
Jasper Schilling, Jasmijn Brouwer en Pien van Berkel

Delft, CE Delft, december 2023

Publicatienummer: 23.230340.189b

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie gemeente Waterland
Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Jasper Schilling (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

1	Inleiding	4
	1.1 Onderzoeksvragen en normenkader	4
	1.2 Leeswijzer	5
2	Visie en beleid	6
	2.1 Duurzaamheid	6
	2.2 Energiearmoede	10
	2.3 Bevindingen	13
3	Doelmatigheid	15
	3.1 Inzet middelen en personele capaciteit	15
	3.2 Afstemming met andere beleidsterreinen	17
	3.3 Bevindingen	17
4	Rol van de gemeenteraad	19
	4.1 Kaderstellende rol gemeenteraad	19
	4.2 Controlerende rol gemeenteraad	19
	4.3 Bevindingen	20
5	Literatuur	21

1 Inleiding

CE Delft heeft in opdracht van de rekenkamercommissie Waterland onderzocht in hoeverre het beleid dat de gemeente Waterland inzet om duurzaamheid onder haar inwoners te stimuleren en energiearmoede tegen te gaan doeltreffend en doelmatig is. In dit onderzoek zijn relevante beleidsdocumenten doorgenomen en is gesproken met verschillende medewerkers van de gemeente Waterland. In deze rapportage geven wij onze bevindingen van het onderzoek.

1.1 Onderzoeksvragen en normenkader

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

“In hoeverre is het beleid dat de gemeente Waterland inzet om duurzaamheid onder haar inwoners te stimuleren en energiearmoede tegen te gaan doeltreffend en doelmatig?”

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we een aantal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen hebben wij gecategoriseerd in een normenkader en voorzien van een voorstel voor de beoordelingsnorm, zie Tabel 1.

Het normenkader is een objectieve ‘meetlat’ voor de beoordeling van de onderzoeksresultaten. We toetsen onze bevindingen aan het normenkader om een oordeel te vormen, oftewel de onderzoeksvragen te beantwoorden. Normen beschrijven de ideaalsituatie. Bij de toetsing aan het normenkader beantwoorden we de vraag: In hoeverre komt de feitelijke situatie hiermee overeen?

Tabel 1 - Normenkader

Onderzoeksvraag		Norm
Visie en beleid		
1	Wat is de visie en het beleid van de gemeente op het gebied van de energietransitie in woningen en het terugdringen van energiearmoede?	– De gemeente heeft een concrete visie met bijbehorend beleid op het gebied van energie voor huishoudens. Er zijn meetbare doelen/ambities gesteld, met bijbehorende prestatie- en effect-indicatoren.
2	Welk beleid c.q. welke instrumenten/ondersteuning heeft de gemeente ingezet om haar duurzaamheidsambitie te behalen en welke onderbouwing ten aanzien van de werking van deze instrumenten is beschikbaar?	– De maatregelen sluiten aan op en dragen bij aan de gestelde ambities. – Gemeente Waterland heeft tot op heden de inzet gepleegd die ze had voorgenomen te plegen. – Bij keuze van de uitvoering is de doeltreffendheid onderbouwd of minstens betrokken in de afweging, en is de meest doeltreffende oplossing gekozen.
3	Welk beleid c.q. welke instrumenten/ondersteuning heeft de gemeente ingezet om energiearmoede tegen te gaan en welke onderbouwing ten aanzien van de werking van deze instrumenten is beschikbaar?	– De maatregelen sluiten aan op en dragen bij aan de gestelde ambities. – Gemeente Waterland heeft tot op heden de inzet gepleegd die ze had voorgenomen te plegen. – Bij keuze van de uitvoering is de doeltreffendheid onderbouwd of minstens betrokken in de afweging, en is de meest doeltreffende oplossing gekozen.

Onderzoeksvraag		Norm
Visie en beleid		
4	In welke mate wordt bij het opstellen van beleid rekening gehouden met verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld woningeigenaren, huurders, huishoudens met en zonder eigen investeringsmogelijkheden)?	– De gemeente zet verschillende typen instrumenten in, gericht op specifieke doelgroepen. – De gemeente heeft in beeld welke huishoudens met energiearmoede te maken hebben. – De instrumenten en ondersteuning op het gebied van duurzaamheid komen terecht bij de huishoudens waar de meeste duurzaamheidswinst te behalen valt (bijvoorbeeld de slechtst geïsoleerde woningen). – De instrumenten en ondersteuning op het gebied van energiearmoede komen terecht bij de inwoners die hier het meeste baat bij hebben.
5	Zijn er belemmeringen voor inwoners (en bedrijven) om gebruik te maken van de instrumenten om hun huizen te verduurzamen?	– Er wordt zowel bij het opstellen van de instrumenten als in de uitvoering rekening gehouden met de risico's en mogelijke belemmeringen.
Doelmatigheid		
6	Wat is de omvang van de middelen (zowel capaciteit als budget) die zijn ingezet om de ambities te realiseren?	– De ambities staan in realistische verhouding tot het daarvoor beschikbaar gestelde budget en capaciteit. – De instrumenten worden voornamelijk gefinancierd met structurele middelen (in tegenstelling tot incidentele middelen).
7	Op welke manier vindt samenwerking en afstemming plaats tussen het sociale en fysieke domein (inclusief wonen)?	– Zowel het sociale als het fysieke domein (incl. wonen) waren betrokken bij het opstellen en uitvoeren van het beleid. – De partijen ervaren de onderlinge samenwerking als positief.
Rol van de raad		
8	Hoe heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol ingevuld?	– De raad heeft eenduidige kaders voor haar duurzaamheids-/energiearmoedebeleid vastgesteld en heeft invulling gegeven aan de controlerende taakstelling en/of is daartoe in de gelegenheid gesteld.

1.2 Leeswijzer

Deze feitenrapportage volgt de indeling van de hoofdkopjes van het normenkader: In Hoofdstuk 2 gaan we in op de visie en het beleid van de gemeente, in Hoofdstuk 3 op de doelmatigheid en in Hoofdstuk 4 kijken we naar de rol van de gemeenteraad. In ieder hoofdstuk geven wij een kort overzicht van de informatie en komen dan met onze bevindingen op basis van de vragen in het normenkader.

2 Visie en beleid

In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de visie en het beleid van de gemeente Waterland op de thema's duurzaamheid en energiearmoede. Dit doen wij voor beide thema's separaat omdat energiearmoede een specifiek thema is met naast CO₂- en energiereductie ook andere maatschappelijke doelen als het voorkomen van armoede, huisuitzetting, et cetera. Om dezelfde reden wordt de beoordeling op het doelbereik van de acties rondom energiearmoede los weergegeven.

2.1 Duurzaamheid

Doelen en beleidsinstrumenten

In deze paragraaf geven we een beknopt overzicht van de belangrijkste beleidsdocumenten en -instrumenten van de gemeente Waterland.

Duurzaamheidsagenda Waterland

De 'Duurzaamheidsagenda Waterland 2020-2022' is het overkoepelende beleidsdocument voor het duurzaamheidsbeleid van de gemeente. De gemeente Waterland wil in 2050 energieneutraal zijn, en focuste zich in de periode 2020-2022 op twee thema's: energietransitie en klimaatadaptatie (zie Tabel 2).

Tabel 2 - Overzicht maatregelen duurzaamheidsagenda Waterland

Thema	Instrument	Toelichting
Energietransitie	Regionale Energie Strategie	Actieve bijdrage aan de doelen van de Regionale energiestrategie
	Transitievisie warmte	Opstellen visie voor de transitie naar een aardgasvrije gebouwde omgeving
	Duurzaamheidsfonds	Duurzaamheidssubsidies en -leningen voor inwoners van de gemeente, gericht op energiebesparende maatregelen
	Monumenten	Ondersteuning van gebouweigenaren met gerichte adviezen
	Eigen huis op orde	Actief aan de slag met verduurzamen eigen organisatie
Klimaatadaptatie	Onderzoek naar de risico's van klimaatverandering	Actie in regioverband Zaanstad-Waterland
	Aanpassen groenvisie en omgevingsvisie	Maatregelen voor klimaatadaptatie opnemen
	Duurzaamheidsfonds	Subsidies voor groene daken en geveltuinen

Beleidsindicatoren

De duurzaamheidsagenda bevat geen meetbare doelstellingen of indicatoren om de voortgang tussentijds te monitoren. Wel is in de begroting van de gemeente Waterland een duurzaamheidsindicator opgenomen. Deze monitort het opgesteld vermogen zonnepanelen in de gemeente. Deze indicator is niet geschikt om de voortgang op de beleidsdoelen uit de duurzaamheidsvisie te monitoren, aangezien de gemeente geen doelen heeft op het vermogen zonnepanelen en de gemeentelijke maatregelen met name tot doel hebben om energie en CO₂ te besparen.

Transitievisie warmte

De transitievisie warmte geeft de beleidskaders en de visie op het aardgasvrij maken van de woningen in haar gemeente. Er zijn drie wijken geselecteerd die kansrijk zijn om te starten met een wijkgericht uitvoeringsplan naar aardgasvrij: Markgouw, Wagengouw en Watergang. De ambitie van de gemeente is om deze plannen in 2025 gereed te hebben.

Duurzaamheidsfonds

Eén van de speerpunten van het duurzaamheidsbeleid van gemeente Waterland is het stimuleren van bewoners tot het nemen van energiebesparende maatregelen. Dit voornemen heeft zich vertaald in het Duurzaamheidsfonds van de gemeente. Dit fonds is opgezet met drie doelen:

1. Het verlagen van de energievraag.
2. Het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie dat in de gemeente wordt opgewekt.
3. Het klimaatbestendiger maken van de gebouwde omgeving.

Via het duurzaamheidsfonds kunnen bewoners een subsidie of lening aanvragen voor het nemen van diverse maatregelen voor het verduurzamen van hun woning. De maatregelen variëren van energiebesparing door middel van isolatie, tot het klimaatbestendiger maken van de woning door middel van een groen dak of een geveltuin. Deze maatregelen zijn gekozen in afstemming met het Duurzaam Bouwloket en door te kijken naar de landelijke subsidies en leningen. Via de subsidielening kunnen inwoners 25% van het geïnvesteerde bedrag terugkrijgen na het nemen van de maatregel. Naast het verlenen van subsidies en leningen voor de verduurzaming van woningen, kan het fonds ook gebruikt worden voor de promotie van duurzaamheid door onder andere het organiseren van webinars over woning-verduurzaming en aandacht te geven aan de energierekening van minima. Het is niet duidelijk geworden waarom deze mogelijkheid was opgenomen. Er is de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Monumenten

De gemeente Waterland behoort tot de top dertig van de grote monumentengemeenten in Nederland, circa 10% van de gebouwen in de gemeente heeft een monumentale status of is aangewezen als een beeldbepalend pand. Om eigenaren van deze panden te ondersteunen bij het verduurzamen van hun monument organiseert de gemeente een aantal activiteiten: het bureau de Groene Grachten helpt monumenteneigenaren met informatie over welke maatregelen zij kunnen treffen in hun pand. Ook zijn er de afgelopen jaren inloopuren georganiseerd voor monumenteigenaren.

Tot slot werkt de gemeente Waterland momenteel aan een aanpassing van de welstandsnota om de mogelijkheden voor het plaatsen van zonnepanelen te vergroten voor bewoners in monumenten of beschermde stadsgezichten.

Energieloket

In samenwerking met de regio Zaanstreek-Waterland is een regionaal energieloket opgesteld, dat wordt uitgevoerd door het Duurzaam Bouwloket. Het Duurzaam Bouwloket helpt inwoners door het verstrekken van onafhankelijke informatie en voorlichting voor eigenaar/bewoners over verduurzamingsmaatregelen die zij kunnen/willen treffen aan hun woning. Daarnaast voert het Duurzaam Bouwloket de toets op de aanvragen voor de duurzaamheidslening uit en voeren zij een deel van de energiearmoede aanpak (zie Paragraaf 2.2) van de gemeente uit. Tot slot heeft het Duurzaam Bouwloket ook een adviesfunctie voor de gemeente Waterland: zij denken mee over de doeltreffend- en doelmatigheid van nieuwe beleidsmaatregelen. Zo heeft het Duurzaam Bouwloket ook meegedacht over welke maatregelen zinvol waren om op te nemen in de duurzaamheidslening.

Prestatieafspraken

De gemeente Waterland heeft prestatieafspraken gemaakt met woningcorporaties die gelden tot 31 december 2025. In kader van deze prestatieafspraken zijn ook afspraken gemaakt over de verduurzaming van de woningen in bezit van de woningcorporaties:

Het betreft de volgende afspraken:

- er wordt een werkgroep duurzaamheid opgericht met de gemeente en de corporaties;
- corporaties zetten informatie- en gedragscampagnes op over vergroening en klimaatadaptatie;
- bij renovaties worden woningen geïsoleerd naar minimaal Energielabel B;
- corporaties werken aan de overstap op aardgasvrij koken door bij keukenmutaties het gasstel te verwijderen;
- de corporaties plaatsen zonnepanelen op geschikte daken;
- er worden experimenten opgezet om de woonomgeving klimaatadaptiever te maken.

De prestatieafspraken volgen de landelijke regels voor woningcorporaties. De prestatieafspraken zijn dan ook geen beleidsinstrument waar de gemeente actief op stuurt bij het verduurzamen van haar woningen.

Ondersteunen bewonersinitiatieven

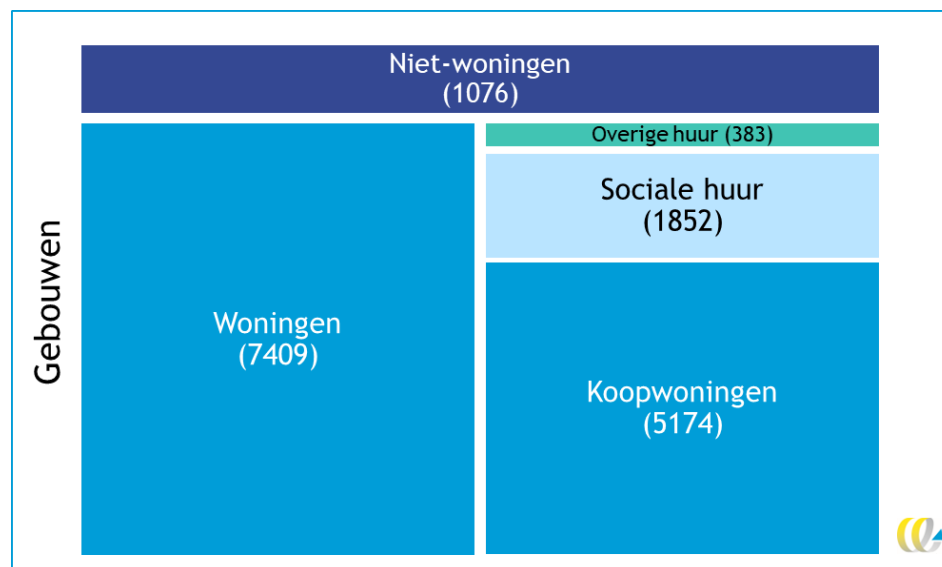
Tot slot heeft de gemeente Waterland contact met verschillende bewonersinitiatieven en energie coöperaties. De gemeente Waterland kiest hierbij voor een faciliterende rol, waarbij zij met name zorgt voor het leggen van de juiste contacten binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.

Doelbereik

Doelgroepen in het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Waterland

In de energietransitie moeten alle 8.485 gebouwen in de gemeente Waterland verduurzamen. Het gaat hier om woningen, maar ook om kantoren, scholen en andere bedrijfsgebouwen.

Figuur 2 - Overzicht verdeling gebouwen en woningen in Waterland



Bron: (CBS, lopend).

De huidige aanpak van de gemeente Waterland focust zich met name op het ontzorgen van de particuliere woningeigenaren in de gemeente. Deze doelgroep omvat circa 60% van alle panden in de gemeente (CBS, lopend). Voor huurwoningen worden er prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties (22% van de bouwvoorraad), en voor de huurders zelf is er de mogelijkheid om subsidie te krijgen via het Duurzaamheidsfonds voor het aanschaffen van een elektrische- of inductiekookplaat.

Voor circa 17% van de gebouweigenaren wordt geen actief beleid gevoerd. Het gaat hierbij om de 1.076 bedrijfsgebouwen en de verhuurders van de 383 particuliere huurwoningen in de gemeente.

Bereik duurzaamheidsfonds

Met het Duurzaamheidsfonds worden vooral eigenaren, en in mindere mate, huurders bereikt. Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek (oktober 2023) zijn er 484 aanvragen goedgekeurd van het Duurzaamheidsfonds, waarbij 7% van deze aanvragen afkomstig zijn van huurders en 93% van woningeigenaren.

In totaal zijn er 605 maatregelen getroffen, waarbij het aanschaffen van inductiekookplaten de meest getroffen maatregel is (25%), gevolgd door het plaatsen van spouwmuurisolatie (15%) en het vervangen van beglazing en kozijnen (beide 13%). Deze maatregelen dragen op verschillende manieren bij aan een aardgasvrije leefomgeving (zie Tekstkader 1). Er zijn in totaal slechts vier klimaatadaptatiemaatregelen getroffen, hierbij ging het om het plaatsen van groene daken.

Tekstkader 1 - Effectiviteit van de maatregelen in het duurzaamheidsfonds

Het isoleren van woningen is een belangrijke stap in de energietransitie. Door middel van isoleren wordt de warmtevraag van een woning gereduceerd en wordt de woning gereed gemaakt om over te stappen naar aardgasvrije warmteoplossingen. Gemiddeld bespaart het isoleren van een schuin dak het meeste gas (420 m³), gevolgd door het plaatsen van spouwmuurisolatie (400 m³) en het vervangen van beglazing naar HR++-glas (260 m³) (Milieu Centraal, lopend). Het vervangen van een gasplaat door een inductiekookplaat is een kleine, maar noodzakelijke stap om woningen uiteindelijk aardgasvrij te kunnen maken.

Hiernaast adviseert de Europese consumentenorganisatie BEUC dat voor verduurzaming het belangrijk is dat er een online- en offline 'one-stop-shop'-platform aanwezig is waar inwoners terecht kunnen. Met het duurzaam bouwloket is dit platform online in de gemeente Waterland aanwezig. Daarnaast moeten er hogere subsidies, of leningen zonder, of met lage rente, beschikbaar zijn specifiek voor de kwetsbare doelgroepen. Het is hierbij belangrijk dat de kosten voorafgaand aan het treffen van maatregelen worden bekostigd (BEUC, 2021).

Het nationale warmtefonds heeft een lening specifiek voor mensen met beperkte financiële draagkracht. Deze doelgroep kan een Energiebespaarlening aanvragen met een combinatielening. Volgens deze regeling hoeven mensen de eerste vijf jaar niet af te lossen en wordt na deze vijf jaar het inkomen opnieuw bekeken. Wanneer de financiële situatie niet blijkt verbeterd, hoeft tijdens de resterende looptijd ook geen aflossing worden betaald (Warmtefonds, lopend).

2.2 Energiearmoede

De gemeente Waterland voert beleid op het voorkomen en bestrijden van energiearmoede. Huishoudens die te maken hebben met energiearmoede, hebben moeite met het betalen van hun energierekening en/of kunnen niet investeren in energiebesparende maatregelen. Een te hoge energierekening kan ontstaan door een laag inkomen, maar ook door hoge energieprijzen, een slechte energieprestatie van de woning (een laag isolatieniveau en/of niet-energiezuinige apparaten) of hoge energiebehoeften van het huishouden.

Tekstkader 2 - Mogelijkheden voor energiearmoedebeleid

Om energiearmoede aan te pakken, kunnen overheden op drie sporen inzetten (CE Delft, 2021):

1. Verduurzamingsmaatregelen treffen. Deze verbeteren de energie-efficiëntie van woningen, waardoor structureel de energierekening daalt én tegelijk de warmtetransitie wordt vooruitgebracht.
2. Op huishoudenniveau de bewustwording en kleine energiemaatregelen nemen. Dit leidt tot (beperkte) energiebesparing en kostenbesparing; dit kan via energiecoaches of energiedisplays.
3. Ten slotte kunnen maatregelen worden ingezet die zich richten op de betaalbaarheid van de huidige situatie, ofwel gericht op de energierekening of uitkeringen aan specifieke doelgroepen. Dit helpt op korte termijn, maar levert geen bijdrage aan de warmtetransitie.

Doelen en beleidsinstrumenten

In het collegeprogramma 2022-2026 (Gemeente Waterland, 2022) is aangekondigd dat er een plan voor bestrijding van de energiearmoede met aandacht voor de middengroepen zou worden opgesteld in het najaar van 2022. Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek (oktober 2023) is dit plan nog niet opgesteld. Gekozen is om prioriteit te geven aan het opzetten en uitvoeren van concrete maatregelen.

De gemeente Waterland zet een vijftal instrumenten in om energiearmoede te bestrijden. Deze maatregelen hebben ofwel het doel om de energierekening van inwoners te verlagen, of zijn directe verzachtende maatregelen om inwoners te ondersteunen bij het betalen van hun energierekening:

1. Energietoeslag. Vanuit de rijksoverheid is besloten (Ministerie van SZW, 2022) dat mensen met een laag inkomen in 2022 en 2023 een energietoeslag kunnen ontvangen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitkeren van deze toeslag aan haar inwoners. En hebben hierbij ruimte om keuzes te maken over de doelgroep. In 2023 heeft de gemeente Waterland besloten om de doelgroep te verruimen naar 130% van het sociaal minimum.
2. Een witgoedregeling om inwoners met energiearmoede financieel te ondersteunen bij de aanschaf van nieuwe, energiezuinigere apparatuur.
3. Energiecoaches die vanuit WelzijnWonenPlus bij mensen met energiearmoede langsgaan om advies te geven over energiebesparende maatregelen.
4. Energiearmoede regeling in samenwerking met het Duurzaam Bouwloket. De gemeente heeft onder de naam Energie Kado een regeling opgesteld voor inwoners die energietoeslag hebben ontvangen. Deze inwoners kunnen via het Duurzaam Bouwloket gratis kleine energiebesparende maatregelen bestellen met een totale waarde van 75 euro, zoals ledlampen, radiatorfolie of waterbesparende douchekoppen.
5. Het beschikbaar stellen van voordeligere energiecontracten voor mensen met een lager inkomen. Hiervoor is een samenwerking met Gezondverzekerd gestart om goedkopere energiecontracten beschikbaar te stellen voor inwoners van Waterland die moeite hebben met het betalen van hun energierekening.

Doelbereik

In 2022 had in de gemeente Waterland naar schatting 4,1% van de huishoudens een laag inkomen gecombineerd met een hoge energierekening (TNO, 2023). Dit is de doelgroep met het hoogste risico op energiearmoede. Het gaat hierbij om circa 311 huishoudens. De gemeente Waterland heeft echter vanuit privacyoverwegingen geen inzicht in waar deze huishoudens zich exact bevinden. Om deze reden richt het energiearmoede-beleid van de gemeente zich op een bredere doelgroep: namelijk de mensen met een verzamelinkomen tot 120% van het sociaal minimum. Het gaat hier om 600 huishoudens in de gemeente Waterland.

Voor de energietoeslag heeft de gemeente Waterland in mei 2023 gekozen om de doelgroep te verbreden naar 130% van het sociaal minimum. Hiermee komen er in 2023 in totaal 700 huishoudens in aanmerking (CBS, 2023). In dit onderzoek is de mate waarop deze regeling door alle huishoudens in de doelgroep is aangevraagd niet verder onderzocht. Ook is er geen onderzoek gedaan naar het beschikbaar stellen van goedkope energiecontracten.

In Tabel 3 is een overzicht opgenomen van het huidige bereik van de overige regelingen op het gebied van energiearmoede. Het doelbereik ligt momenteel tussen de 5-25%. Hierbij moet worden opgemerkt dat uit de gesprekken met de gemeente naar voren komt dat de doelgroep voor energiearmoedebeleid een doelgroep is die lastig te benaderen is. Daarnaast zijn onderstaande regelingen pas in het voorjaar van 2023 gestart, bij afloop van het stookseizoen. De gemeente Waterland start met de aanvang van het nieuwe stookseizoen in november 2023 weer met actieve promotie van de regelingen.

Tabel 3 - Overzicht doelgroep en huidig bereik van de energiearmoede regelingen

	Doelgroep	Totaalbudget	Aantal huishoudens	Kosten
Energiearmoederegeling	600	€ 45.000	121 (90 huurder en 31 woningeigenaar)	€ 8.883, -
Energiecoaches	600	€ 31.000	25 (13 huurder, 7 woningeigenaar, en 5 onbekend)	Niet bekend bij CE Delft
Witgoedregeling	571	€ 129.922, waarvan € 14.723 voor projectkosten	359 geactiveerd, 152 besteed	€ 40.698, - (€ 267 per bon)

Uit de interviews komt naar voren dat bij het opzetten van de witgoedregeling de doeltreffendheid mogelijk niet genoeg is meegenomen, en de actie daarom niet het verwachte bereik heeft gehad. Hoewel de regeling een deel van de investering dekt, moeten deelnemers alsnog een deel zelf bekostigen. Dit kan zeker voor de kwetsbare huishoudens een belemmering vormen voor deelname aan deze regeling. Tegelijkertijd is de witgoedregeling een veelvoorkomende energiearmoederegeling die in veel gemeenten wordt uitgevoerd. Witgoedregelingen lijken een positief effect te hebben op de vermindering van energiekosten en financiële zorgen van huishoudens (TNO, 2023).

De energiearmoederegeling mag enkel worden aangevraagd door de doelgroep. Hierdoor komt deze regeling ook terecht bij de juiste doelgroep. De regeling is voornamelijk gebruikt door huurders (74,4% van de aanvragen). Huurders hebben vaak beperkte mogelijkheden om zelf grote energiebesparende maatregelen te treffen, en worden hiermee in staat gesteld om zelf kleine maatregelen te treffen. De effectiviteit van de maatregel is in grote mate afhankelijk of maatregelen daadwerkelijk (op de juiste wijze) worden geïnstalleerd.

CE Delft heeft onvoldoende informatie over de bezochte woningen om te beoordelen of de adviezen van de energiecoaches bij de juiste doelgroep terechtkomen. Een energiecoach zal het advies en de getroffen maatregelen aanpassen aan de woning en de doelgroep. Hiermee kan wel gesteld worden dat de actie terechtkomt bij mensen die het advies ook daadwerkelijk kunnen gebruiken.

Tekstkader 3 - Effectiviteit energiecoaches en witgoedregeling

CE Delft en TNO hebben beiden onderzoek gedaan naar de effectiviteit van verschillende gemeentelijke energiearmoede maatregelen (CE Delft, 2022) en (TNO, 2023). Op basis van de ervaringen uit deze studies kunnen voor bovenstaande maatregelen de volgende aandachtspunten genoemd worden.

Het treffen van kleine energiebesparende maatregelen, bijvoorbeeld via het inzetten van een energiecoach of via het Energie Kado, is een relatief goedkope manier voor een gemeente om hulp te bieden aan doelgroepen die moeite hebben om actief deel te nemen aan de energietransitie. Wel levert deze maatregel een relatief kleine energiebesparing op en is de werkelijke energiebesparing moeilijk te voorspellen, aangezien dit afhangt van de woning en het gedrag. TNO adviseert om bij de inzet van energiecoaches de maatregelen ook direct aan te brengen. Het samenwerken met sociale partners lijkt het doelbereik te vergroten. Waterland werkt al samen met een sociale partner.

Een witgoedregeling kan bijdragen aan structurele kostenbesparing. Het aanschaffen van nieuw witgoed levert ongeveer 33 tot € 90 per jaar op, afhankelijk van de energieprijzen. TNO geeft aan dat het goed is om bij witgoedregelingen ook oog te hebben voor overige baten. Zo lijkt het vervangen van een wasmachine ook bij te dragen aan het reduceren van vocht/schimmel in de woning.

2.3 Bevindingen

Tabel 4 - Bevindingen op het thema Doelbereik

	Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
1	Wat is de visie en het beleid van de gemeente op het gebied van de energietransitie in woningen en het terugdringen van energiearmoede?	De gemeente heeft een concrete visie met bijbehorend beleid op het gebied van energie voor huishoudens. Er zijn meetbare doelen/ambities gesteld, met bijbehorende prestatie- en effect-indicatoren.	De gemeente Waterland heeft als overkoepelende visie energieneutraliteit in 2050. De transitievisie warmte geeft een eerste beeld van de visie op de energietransitie in woningen. De gemeente heeft geen meetbare tussendoelen opgesteld, en haar acties ook niet voorzien van passende prestatie- of effectindicatoren.
2	Welk beleid c.q. welke instrumenten/ondersteuning heeft de gemeente ingezet om haar duurzaamheidsambitie te behalen en welke onderbouwing ten aanzien van de werking van deze instrumenten is beschikbaar?	De maatregelen sluit aan op, en dragen bij aan de gestelde ambities. Gemeente Waterland heeft tot op heden de inzet gepleegd die ze had voorgenomen te plegen. Bij keuze van de uitvoering is de doeltreffendheid onderbouwd of minstens betrokken in de afweging, en is de meest doeltreffende oplossing gekozen.	De maatregelen die gemeente Waterland neemt, dragen in zekere mate bij aan de visie om in 2050 energieneutraal te zijn. De gemeente zet zich vooral in op energiebesparing bij inwoners, en heeft hiermee de inzet gepleegd die zij had voorgenomen. De doeltreffendheid van de maatregelen wordt niet expliciet gemaakt in de documenten die wij hebben ontvangen. Wel wordt bij de keuze voor maatregelen gekeken naar successen elders in de regio, en advies ingewonnen van bijvoorbeeld het duurzaam bouwloket.
3	Welk beleid c.q. welke instrumenten/ondersteuning heeft de gemeente ingezet om energiearmoede tegen te gaan en welke onderbouwing ten aanzien van de werking van deze instrumenten is beschikbaar?	De maatregelen sluiten aan op, en dragen bij aan de gestelde ambities. Gemeente Waterland heeft tot op heden de inzet gepleegd die ze had voorgenomen te plegen. Bij keuze van de uitvoering is de doeltreffendheid onderbouwd of minstens betrokken in de afweging, en is de meest doeltreffende oplossing gekozen.	De gemeente heeft geen vastgestelde visie voor het energiearmoede beleid. Daardoor kunnen wij geen beoordeling maken over of de acties aansluiten bij de gestelde ambities. Doeltreffendheid van de acties is niet onderbouwd. Er wordt bij de keuze voor maatregelen gekeken naar successen in andere gemeenten, en advies ingewonnen van bijvoorbeeld het duurzaam bouwloket.
4	In welke mate wordt bij het opstellen van beleid rekening gehouden met verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld woning-eigenaren, huurders, huishoudens met en zonder eigen investeringsmogelijkheden)?	De gemeente zet verschillende typen instrumenten in, gericht op specifieke doelgroepen. De gemeente heeft in beeld welke huishoudens met energiearmoede te maken hebben.	De gemeente zet diverse instrumenten in om inwoners in de brede zin te helpen, maar ook specifieke doelgroepen. De beleidsinstrumenten zijn veel gericht op financiële ondersteuning maar ook op informatiedeling via het energieloket. De gemeente heeft niet in beeld welke mensen met energiearmoede te maken hebben. Het energiearmoede beleid focust zich daarom op mensen met een inkomen van 120-130% van het sociaal

	Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
		De instrumenten en ondersteuning op het gebied van duurzaamheid komen terecht bij de huishoudens waar de meeste duurzaamheidswinst te behalen valt (bijv. de slechtst geïsoleerde woningen). De instrumenten en ondersteuning op het gebied van energiearmoede komen terecht bij de inwoners die hier de meeste baat bij hebben.	minimum. Deze worden actief door de gemeente benaderd. Bij de instrumenten wordt geen rekening gehouden met waar de meeste duurzaamheidswinst te behalen valt, behalve bij het beleid voor monumenteneigenaren. Ook is het niet mogelijk om dit uit de voortgangsdata op te halen. De regelingen voor energiearmoede komen terecht bij de vooraf vastgestelde doelgroep.
5	Zijn er belemmeringen voor inwoners (en bedrijven) om gebruik te maken van de instrumenten om hun huizen te verduurzamen?	Er wordt zowel bij het opstellen van de instrumenten als in de uitvoering rekening gehouden met de risico's en mogelijke belemmeringen.	Met het Duurzaamheidsfonds wil de gemeente zoveel mogelijk inwoners ondersteunen bij het nemen van energiebesparende maatregelen. Op gebied van energiearmoede zijn acties opgezet die aansluiten bij de doelgroep. Bij sommige acties is er sprake van (voor)investeringen, wat een belemmering zou kunnen vormen voor mensen met een kleine beurs. In hoeverre dit daadwerkelijk een belemmering vormt, kunnen wij niet constateren op basis van de beschikbare data.

3 Doelmatigheid

In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de middelen en personele capaciteit die de gemeente Waterland tot beschikking heeft voor het duurzaamheidsbeleid. Daarnaast gaan we in op de samenwerking en onderlinge afstemming met de andere beleidsdomeinen (sociaal en wonen).

3.1 Inzet middelen en personele capaciteit

De gemeente heeft vanuit verschillende middelen budget beschikbaar. In Tabel 5 worden deze middelen uiteengezet.

Tabel 5 - Overzicht middelen voor duurzaamheidsbeleid

Beschrijving	Budget
Duurzaamheidsfonds	€ 400.000
Energiebesparingsprogramma Woningen	€ 152.548
SPUK-energiearmoede	€ 276.758
RRE	Regionaal aangevraagd (in totaal € 418.237)
RREW	N.v.t.

In het Coalitieakkoord 2022 is afgesproken om incidenteel voor de komende vier jaren € 400.000 reserveren voor energiebesparing via het Duurzaamheidsfonds. Daarnaast zijn er meerdere incidentele specifieke uitkeringen (SPUK-gelden) van de rijksoverheid waar de gemeente gebruik van maakt. De gemeente financiert haar acties gericht aan monument-eigenaren via middelen vanuit het regionale Energiebesparingsprogramma Woningen.

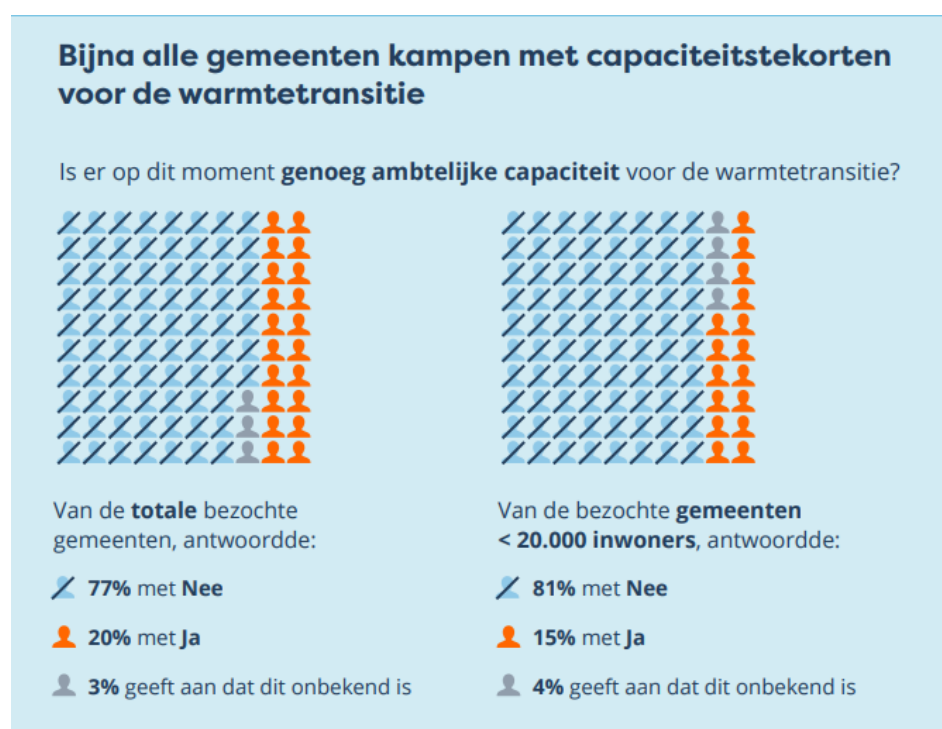
De middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft bestaat daarmee enkel uit incidentele middelen, en voor een groot deel uit verschillende gelden die vanuit het Rijk en provincie ter beschikking worden gesteld. Deze rijksuitkeringen hebben allen eigen voorwaarde en eigen doelgroepen. Dit kan leiden tot versnippering van het beleid. Vanaf 2023 krijgen gemeenten van de rijksoverheid middelen om klimaatbeleid uit te voeren, de zogenaamde CDOKE-gelden. Voor de gemeente Waterland gaat het hierbij om circa € 340.000 per jaar (Ministerie van EZK, 2023). Gemeenten mogen deze middelen structureel opnemen in de begroting 2024 voor de jaren 2024-2027 (VNG, 2023). Het is nog niet bekend of Waterland deze middelen ook daadwerkelijk structureel zal inzetten.

Het duurzaamheidsteam van de gemeente Waterland heeft een bezetting van 1,5 fte. Hiervan is 0,8 fte ingevuld via externe inhuur. Op dit moment staat er een vacature open voor een extra medewerker duurzaamheid die zich zal inzetten voor de warmtetransitie en het uitvoeren van werkzaamheden voor een nieuwe rijksregeling, het NIP. Er is de afgelopen jaren veel verloop geweest in de personele bezetting in gemeente Waterland. Veel beleidsmedewerkers zijn recentelijk (in het afgelopen jaar) bij de gemeente komen werken. Door deze personeelsswisselingen raakt kennis en ervaring verloren, wat het uitvoeren van de energietransitie bemoeilijkt.

De beperkte personele capaciteit vormt een ander belangrijk struikelpunt voor het werken aan de energietransitie. Uit de interviews blijkt dat veel capaciteit gebruikt wordt voor het wegzetten van de SPUK-financieringen, waardoor er minder capaciteit beschikbaar is voor het ontwikkelen en uitvoeren van eigen gemeentelijk beleid. Dit capaciteitstekort voor de warmtetransitie is een probleem wat bij veel gemeenten wordt gezien. Uit onderzoek van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) blijkt dat 77% van de gemeenten niet genoeg ambtelijke capaciteit heeft voor de warmtetransitie, en dat dit bij kleinere gemeenten (<20.000 inwoners) nog hoger ligt. 81% van de kleinere gemeenten geeft aan te weinig ambtelijk capaciteit te hebben, zie ook Figuur 3. Het onderzoek van de Raad van Openbaar bestuur naar de capaciteitsinzet voor gemeenten bij de uitvoering van de taken vanuit het Klimaatakkoord geeft aan dat in 2024 een kleine gemeente 8-9 fte extra nodig heeft voor de uitvoering van deze taken. Hier komen ook nog aanvullende uitvoeringskosten bij van circa € 117 k-141 k per jaar (AEF, 2020).

Door de afwezigheid van structurele financiële middelen en het tekort aan personele capaciteit is het lastig voor de ambtelijke organisatie om langetermijnbeleid te ontwikkelen en programmatisch te werken naar de ambitie van de gemeente om in 2050 energieneutraal te zijn.

Figuur 3 - Overzicht capaciteitstekorten binnen gemeenten in Nederland



Bron: (NPLW, 2023).

3.2 Afstemming met andere beleidsterreinen

Uit de interviews blijkt dat er regelmatig afstemming plaatsvindt tussen het sociaal- en duurzaamheidsdomein.

Op het ambtelijk niveau vindt deze afstemming informeel plaats, wanneer dit vanuit specifieke projecten benodigd is. Er zijn geen structurele overlegstructuren. In de interviews komt naar voren dat beide domeinen de afstemmingsmomenten als prettig ervaren, maar dat door een gebrek aan tijd structurele samenwerking lastig blijft, en de partijen daarom nog zoekend zijn naar de beste manier van samenwerken.

Concreet zijn andere afdelingen niet betrokken bij het opstellen van het duurzaamheidsfonds. Wel is de medewerker van het sociaal domein betrokken bij de evaluatie van het duurzaamheidsfonds om deze toe te spitsen op specifieke doelgroepen. Bij het opstellen van de witgoedactie werd het sociaal domein te laat betrokken bij het opstellen van de actie, waardoor het geven van input niet meer mogelijk was. Hiernaast heeft de beleidsmedewerker wonen contact met de duurzaamheidsmedewerker over de duurzaamheidsaspecten in de prestatieafspraken voor de woningcorporaties. Uit onze gesprekken is er geen verdere afstemming tussen het terrein ruimtelijke ordening en duurzaamheid op de hier onderzochte maatregelen (het stimuleren van inwoners tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen en energiearmoedebeleid) aangetroffen.

Ook op bestuurlijk niveau werken de wethouders samen op momenten waarop duurzaamheidsaspecten ter sprake komen in projecten. De wethouder duurzaamheid werkt op gebied van energiearmoede samen met de wethouders armoede en financiën. Daarnaast werken de wethouder duurzaamheid en wonen samen op verduurzaming van de woningvoorraad en de ontwikkeling van nieuwe, duurzamere woningen. Uit de interviews komt naar voren dat de bestuurders elkaar makkelijk kunnen vinden en de afstemming soepel vinden verlopen.

3.3 Bevindingen

Tabel 6 - Bevindingen op het thema Doelmatigheid

	Onderzoeksvraag	Norm	Bevindingen
6	Wat is de omvang van de middelen (zowel capaciteit als budget) die zijn ingezet om de ambities te realiseren?	De ambities staan in realistische verhouding tot het daarvoor beschikbaar gestelde budget en capaciteit. De instrumenten worden voornamelijk gefinancierd met structurele middelen (in tegenstelling tot incidentele middelen).	Voor de brede doelstelling van energieneutraliteit in 2050 is niet genoeg capaciteit en budget beschikbaar. Het risico bestaat dat met de grote focus op het uitvoeren van maatregelen vanuit rijksuitkeringen het eigen beleid van de gemeente onder druk komt te staan. De instrumenten worden enkel gefinancierd met incidentele middelen.
7	Op welke manier vindt samenwerking en afstemming plaats tussen het sociale en fysieke domein (inclusief wonen)?	Zowel het sociale als het fysieke domein (incl. wonen) waren betrokken bij het opstellen en uitvoeren van het beleid.	Afstemming tussen de domeinen vindt plaats via informele wegen, er zijn geen formele overlegstructuren. Het sociale en fysieke domein waren niet betrokken bij het opstellen van het duurzaamheids-

	Onderzoeksvraag	Norm	Bevindingen
		De verschillende partijen ervaren de onderlinge samenwerking als positief.	fonds. Op het thema energiearmoede wordt het sociaal domein inmiddels actief betrokken bij het opstellen en uitvoeren van beleid. De partijen ervaren de samenwerking als positief.

4 Rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de wijze waarop de gemeenteraad over de voortgang van het beleid op het gebied van duurzaamheid en energiearmoede wordt geïnformeerd en op welke wijze de raad invulling geeft aan haar kaderstellende en controlerende taken.

4.1 Kaderstellende rol gemeenteraad

De raad wordt bij het vaststellen van de duurzaamheidslening, het duurzaamheidsfonds en de toeslag energiearmoede voldoende in staat gesteld om haar kaderstellende rol te vervullen. Deze wordt ook gepakt, bijvoorbeeld door het indienen van amendementen. Dit heeft echter niet geleid tot duidelijke kaders vanuit de raad waarbinnen het college haar activiteiten kan uitvoeren.

Op het thema energiearmoede heeft de raad een kaderstellende rol bij het uitkeren van de energietoeslag voor mensen met een laag inkomen. Hiernaast zijn er op het thema energiearmoede meerdere kleinere maatregelen ingezet vanuit specifieke uitkeringen van het Rijk. Hierover wordt de raad geïnformeerd. In het collegeprogramma was aangekondigd dat er een aanpak energiearmoede zou worden opgesteld, hiermee had de gemeenteraad een kaderstellende rol kunnen vervullen. Deze aanpak is nooit opgesteld. Momenteel wordt de raad geïnformeerd over de keuzes van de gemeente op het thema energiearmoede zonder dat er vooraf afspraken zijn gemaakt over de kaders waar binnen deze aanpak wordt uitgevoerd.

4.2 Controlerende rol gemeenteraad

Informatievoorziening

De gemeente wordt niet periodiek geïnformeerd over de voortgang op het programma duurzaamheid of energiearmoede. Dit gebeurt incidenteel, wanneer hier vanuit de verschillende deelprojecten aanleiding toe is. Wel wordt de raad tijdens algemene beschouwingen op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op het duurzaamheidsterrein.

De raad is in het voorjaar van 2022 geïnformeerd over de voortgang en milieuwinst van het duurzaamheidsfonds en de duurzaamheidslening. Dit naar aanleiding van een wens van de raad om meer controle te kunnen uitoefenen op de resultaten van onder andere het duurzaamheidsfonds. Wij hebben echter vernomen dat dit niet heeft geleid tot een jaarlijkse voortgangsnotitie. Waardoor de raad niet in staat is gesteld de voortgang van het duurzaamheidsfonds te controleren.

Ambtelijk is aangekondigd dat de raad eind 2023 opnieuw voortgangsinformatie zal ontvangen. Dit is een incidentele voortgangsrapportage, gekoppeld aan een evaluatie van de inzet van het fonds.

Indicatoren

Er zijn geen geschikte indicatoren waarmee de raad haar controlerende rol kan uitvoeren. De huidige beleidsindicator in de begrotingscyclus is het opgesteld vermogen zonnepanelen in de gemeente. Deze indicator is niet representatief voor de beleidsacties op het thema duurzaamheid.

Controlerende rol

De raad wordt met de huidige informatievoorziening niet in staat gesteld om haar controlerende rol uit te voeren. Uit de gestelde schriftelijke vragen en commissievergaderingen blijkt niet dat de raad het college actief aanspreekt op betere voortgangsinformatie. Wanneer dit wel gebeurd is het incidenteel, bijvoorbeeld naar aanleiding van een rekenkameronderzoek.

4.3 Bevindingen

Tabel 7. Bevindingen rol van de gemeenteraad

	Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
8	Hoe heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol ingevuld?	De raad heeft eenduidige kaders voor haar duurzaamheids-/ energiearmoedebeleid vastgesteld en heeft invulling gegeven aan de controlerende taakstelling en/of is daartoe in de gelegenheid gesteld.	De raad wordt over op het thema duurzaamheid in de gelegenheid gesteld om haar kaderstellende rol te vervullen. Er zijn echter geen eenduidige kaders vastgesteld. Op het thema energiearmoede wordt de raad niet in gelegenheid gesteld om haar kaderstellende rol te vervullen. De raad wordt niet in de gelegenheid gesteld om haar controlerende rol te vervullen, doordat er geen periodieke voortgangsberichten worden verzonden en de beleidsindicatoren niet aansluiten bij het beleidsprogramma. De raad pakt deze rol zelf ook beperkt op.

5 Literatuur

- BEUC. (2021). *Affordable green loans: getting consumers on board of the green transition*.
- CBS. (2023). *Statline - Laag en langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2022)*. CBS.
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85344NED/table?dl=997E1>
- CBS. (lopend). *Statline*. In (Vol. 2021): CBS.
- CE Delft. (2021). *Energiearmoede in de warmtetransitie: Onderzoek naar beleidsinstrumenten*.
- CE Delft. (2022). *Aanpak energiearmoede Zoetermeer. Achtergrondrapport bij raadsvoorstel SPUK-regeling*.
- Gemeente Waterland. (2022). *Collegeprogramma 2022-2026*.
- Milieu Centraal. (lopend). *Isoleren en besparen*. Milieu Centraal.
<https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/energiezuinig-huis/isoleren-en-besparen/>
- Ministerie van EZK. (2023). *Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid*.
- Ministerie van SZW. (2022). *Wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen: Wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen d.d. 5 juli 2022*.
- NPLW. (2023). *Lokale warmtetransitie in beeld 2023*.
- TNO. (2023). *Energiearmoede in Nederland 2022*.
- VNG. (2023, 3 oktober 2023). *Uitvoeringsmiddelen klimaat structureel inzetbaar*. VNG.
<https://vng.nl/nieuws/uitvoeringsmiddelen-klimaat-structureel-inzetbaar>
- Warmtefonds. (lopend). *Energiebespaarlening met een combinatielening*. Warmtefonds.
<https://www.warmtefonds.nl/particulieren/energiebespaarlening-met-een-combinatielening>