



VROM-Inspectie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rapportage Gebruik en betrouwbaarheid energielabels bij woningen



Inhoud

Inleiding	03
1 Samenvatting	04
2 De regelgeving	05
3 Onderzoeksopzet	06
3.1 Doel van het onderzoek	06
3.2 Het gebruik van energielabels	06
3.2.1 Beschikbaarheid tijdens kooptransactie	06
3.2.2 Beschikbaarheid in verkoopfase	06
3.3 De betrouwbaarheid van energielabels	06
3.4 Beoordeling van de uitvoering van de certificeringsregeling	07
4 De resultaten	08
4.1 Het gebruik van energielabels	08
4.1.1 Beschikbaarheid tijdens kooptransactie	08
4.1.2 Beschikbaarheid in verkoopfase	08
4.2 De betrouwbaarheid van energielabels	08
4.3 De certificeringsregeling	09
5 Conclusies en aanbevelingen	13
5.1 Het gebruik van energielabels	13
5.2 De betrouwbaarheid van energielabels	13
5.3 De certificeringsregeling	13
5.4 Aanbevelingen	13
5.4.1 Het gebruik van energielabels	13
5.4.2 De betrouwbaarheid van energielabels	13
6 Bijlagen	15
6.1 Tabel voor energieklassen voor woningen	15
6.2 BRL 9500	15
6.3 BRL 9500-01: de controle door de certificatie-instelling	16
6.4 BRL 9500-01: het doel van de gebouwopname en de gegevensbronnen	16



Inleiding

Op basis van de Europese Richtlijn Energieprestatie van gebouwen, in Nederland omgezet in het Besluit energieprestatie gebouwen en de Regeling energieprestatie gebouwen, moet vanaf 1 januari 2008 bij elk transactiemoment, dat wil zeggen verkoop en verhuur van onroerend goed een maximaal 10 jaar oud energieprestatiecertificaat (= energielabel) worden getoond. Op jaarbasis gaat het in Nederland om ongeveer 200.000 (koop-)transactiemomenten waarbij een energielabel verplicht is. De energielabels zijn mogelijk in de categorie A t/m G, waarbij A het energiezuinigst is. De eigenaar krijgt dit label door een gecertificeerd bedrijf de opdracht te geven de woning te keuren, waarna de eigenaar een energielabel ontvangt dat 10 jaar geldig is. De opgestelde energielabels worden afgemeld in een centrale database, die in opdracht van VROM door SenterNovem wordt beheerd.

De achterliggende gedachte bij deze regelgeving is dat eigenaren worden gestimuleerd tot het nemen van energiebesparende maatregelen. Dit systeem staat of valt met de betrouwbaarheid en correctheid van de energielabels. Eind 2007 is discussie ontstaan over de betrouwbaarheid van de certificeringsregeling. Er zijn twijfels geuit over de deskundigheid en onafhankelijkheid van de certificaathouders. Dit heeft ertoe geleid dat de VROM-Inspectie in 2008 is gestart met onderzoek naar het gebruik en de betrouwbaarheid van energielabels bij woningen.

In deze rapportage zijn de resultaten van dit onderzoek neergelegd. In hoofdstuk 1 zijn deze resultaten samengevat. De relevante regelgeving wordt in hoofdstuk 2 behandeld. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet met de drie onderdelen uiteengezet. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 per onderdeel de resultaten weergegeven. Het rapport eindigt met de conclusies en enkele aanbevelingen.

1 Samenvatting

Vanaf 1 januari 2008 moet er bij iedere transactie, dat wil zeggen verkoop en verhuur, van woningen een energielabel worden overlegd. De achterliggende gedachte van deze verplichting is dat eigenaren worden gestimuleerd tot het nemen van energiebesparende maatregelen. Vanaf de introductie van het instrument energielabel zijn er twijfels over de betrouwbaarheid van de gekozen certificeringsregeling. Tevens blijft het gebruik achter bij de verwachtingen.

Het doel van dit onderzoek is het opleveren van een nulmeting van het gebruik en de betrouwbaarheid van energielabels bij woningen. Het onderzoek bestaat uit 3 onderdelen, waarvan de belangrijkste conclusies zijn:

- er wordt bij koopwoningen weinig gebruik gemaakt van energielabels: in 2008 is in 19,4% van de transacties van koopwoningen een energielabel overlegd. Bij minder dan 5% van de woningen die op funda.nl worden aangeboden is bij het begin van de verkoopfase een energielabel aanwezig;
- de betrouwbaarheid van afgegeven energielabels bij woningen is onvoldoende: uit de herkeuring van 120 woningen blijkt dat bij meer dan 60% de energie-index afwijkt ten opzichte van de oorspronkelijke energie-index;
- de uitvoering van de certificeringsregeling verdient de nodige verbeteringen, met name het inperken van de mogelijkheden in het kiezen van de methode van opname.

Ten aanzien van het gebruik van energielabels wordt aanbevolen:

- in de communicatie vanuit de overheid meer aandacht te geven aan de maatwerkadviezen, waarbij een concrete invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden om energie te besparen;
- de betrouwbaarheid van energielabels te verbeteren (zie hieronder);
- een sanctie-instrumentarium te ontwikkelen en daarbij de ervaringen uit het buitenland (België) te betrekken.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van energielabels wordt aanbevolen de certificeringsregeling op een aantal onderdelen te verbeteren, zoals:

- Beperk in de beoordelingssystematiek zoveel mogelijk de mogelijkheden cq. vrijheden om een methode van opname te kiezen.
- Laat de beoordelingssystematiek beter aansluiten op de softwarepakketten waarmee de energie-index wordt berekend.
- Neem zo spoedig mogelijk de nieuwste technieken op het gebied van energiebesparing op in de beoordelingssystematiek en de opleiding van adviseurs.
- Informatie dient meer centraal geregeld en inzichtelijk te zijn, bijvoorbeeld via een centrale vraagbaak.
- Wijzig in overleg met de CI's de systematiek van controles zoals die nu is vastgelegd in de BRL 9500.
- Geef attesten af voor de softwarepakketten als geheel en niet alleen voor de rekenkern.
- Zorg in overleg met KBI, de 4 CI's en RvA dat het proces van accreditatie weer in beweging komt, zodat uiteindelijk toch tot accreditatie kan worden overgegaan.
- Verbeter de betrouwbaarheid van het bestand van de afgemelde energielabels.

2 De regelgeving

De Europese Richtlijn Energieprestatie van gebouwen (Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)) is in Nederland omgezet in het Besluit energieprestatie gebouwen (Beg) en de Regeling energieprestatie gebouwen (Reg). In het Beg is geregeld dat per 1-1-2008 bij elk transactiemoment (verkoop of verhuur) van onroerend goed een maximaal 10 jaar oud energielabel moet worden getoond. Woningcorporaties hebben 1 jaar uitstel van deze verplichting gekregen als zij in één keer hun totale bezit laten labelen. De opgestelde energielabels moeten op grond van de Reg worden afgemeld in een centrale database, die in opdracht van VROM door SenterNovem wordt beheerd.

Het Besluit energieprestatie gebouwen (Beg) is een algemene maatregel van bestuur die op 5 december 2006 is gepubliceerd in het Staatsblad en wordt aangestuurd door artikel 120¹ van de Woningwet. Artikel 2.1, tweede en derde lid, van het Beg luidt:

2. Bij de verhuur van een gebouw verstrekt de eigenaar afschrift van een energieprestatiecertificaat voor dat gebouw aan de huurder.
3. Bij de verkoop van een gebouw verstrekt de eigenaar afschrift van een energieprestatiecertificaat voor dat gebouw aan de koper.

De verplichting geldt niet voor:

- bouwwerken geen gebouw zijnde;
- monumenten;
- gebouwen die worden gebruikt voor eredienst en religieuze activiteiten;
- alleenstaande gebouwen met een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m².

In de Regeling energieprestatie gebouwen (Reg) zijn de eisen voor het afgeven van een energielabel opgenomen (de certificeringsregeling) en is de afmelding bij SenterNovem geregeld. Tevens is aangegeven hoe het energielabel er feitelijk uit behoort te zien. Ook is een gelijkwaardigheidsbepaling opgenomen. Voor gebouwen jonger dan 10 jaar is bepaald dat in plaats van een energielabel bij transactie kan worden volstaan met een EPC-berekening (mits aanwezig). Artikel 6, tweede lid van de Reg luidt:

2. Aan de verplichting als bedoeld in artikel 2.1, tweede tot en met vierde lid, van het besluit, tot het verstrekken van een energieprestatiecertificaat kan worden voldaan door het overleggen van de bij de aanvraag om bouwvergunning gevoegde berekening of een gewaarmerkt afschrift van die berekening waaruit blijkt dat het gebouw is gebouwd met inachtneming van de energieprestatiecoëfficiënt als bedoeld in het Bouwbesluit 2003 of daarvoor het Bouwbesluit. Deze gewaarmerkte berekening is niet ouder dan 10 jaar.

¹ Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien.

3 Onderzoeksopzet

3.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het opleveren van een nulmeting van het gebruik en de betrouwbaarheid van energielabels bij woningen. Het onderzoek bestaat uit 3 onderdelen:

1. bepaling van het gebruik van energielabels met als resultaten het gebruik van energielabels bij transacties en in de verkoopfase uitgedrukt in percentages;
2. beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van energielabels met als resultaat de betrouwbaarheid van energielabels uitgedrukt in een percentage;
3. beoordeling van de uitvoering van de certificeringsregeling.

3.2 Het gebruik van energielabels

Het eerste onderdeel van het onderzoek betreft het gebruik van energielabels. Dit onderdeel is opgeknipt in twee delen, namelijk:

- het nagaan of bij de kooptransactie een energielabel beschikbaar was;
- het nagaan of tijdens de verkoopfase een energielabel beschikbaar was.

3.2.1 Beschikbaarheid tijdens kooptransactie

Ten behoeve van het nagaan of bij de kooptransactie (het moment dat de woning bij de notaris wordt overgedragen van verkoper aan koper) een energielabel beschikbaar was, is gebruik gemaakt van een integrale bestandskruising tussen het transactiebestand van het Kadaster en het afmeldbestand van SenterNovem. Het betreft in eerste instantie uitsluitend de verkoop van particuliere woningen. Uit de bestandskruising blijkt bij welk percentage van de kooptransacties energielabels aanwezig waren.

3.2.2 Beschikbaarheid in verkoopfase

Ten behoeve van het nagaan of tijdens de verkoopfase (de fase waarin de woning te koop wordt aangeboden) een energielabel beschikbaar was, is gebruik gemaakt van informatie van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) en de website funda.nl. Gedachte hierbij is dat als het energielabel in de verkoopfase beschikbaar is, dit label een argument kan zijn om een huis al dan niet te kopen. Het beschikbaar zijn in de verkoopfase is echter niet wettelijk verplicht. Bij woningen die op funda.nl te koop staan, wordt de beschikbaarheid van een energielabel vermeld.

3.3 De betrouwbaarheid van energielabels

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is de herkeuring van afgegeven energielabels door een extern bureau (gecertificeerd volgens BRL 9500).

Het doel van dit onderdeel is nagaan of de uitgegeven labels, en dan met name de daaraan ten grondslag liggende energie-indexen², correct zijn. Dit wordt bereikt door herkeuring van een representatief/generaliseerbaar aantal uitgegeven labels. Door herkeuring van 100 labels per deelgroep (100 huurwoningen en 100 koopwoningen) wordt een onderzoeksresultaat gerealiseerd met een tweezijdige foutmarge van maximaal 10%. Dat is voor een eenmalige bepaling van de stand van zaken voldoende.

Conform de BRL 9500 zijn de volgende keuringscriteria gehanteerd:

- minder dan 8% afwijking: correcte energie-index;
- meer dan 8% afwijkend: foute energie-index.

² Het cijfer dat het energiegebruik van een gebouw aangeeft, is de energie-index. Deze energie-index wordt met behulp van een bij de Reg opgenomen tabel omgezet in een als onderdeel van het energielabel opgenomen energieklasse (zie bijlage 6.1)

De steekproef is getrokken uit het bestand van afgegeven energielabels zoals dat wordt beheerd door SenterNovem. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat per 1 november 2008 alleen nog maar labels voor woningen mogen worden verstrekt door adviseurs die een diploma hebben gehaald. Tevens is rekening gehouden met het werkgebied van het externe bureau om de (reis)kosten van het onderzoek beperkt te houden. Dit heeft geen invloed op de representativiteit, zolang er maar een voldoende aanbod van woningen is en meerdere bureaus actief zijn. Het externe bureau is bij de bepaling van het label niet op de hoogte geweest van het reeds afgegeven label. Deze “blinde” uitvoering verhoogt de objectiviteit van de uitkomsten. Het bureau rapporteert naast welke energie-index de woning heeft, ook over enkele aanvullende vragen, namelijk:

- Heeft het label tot (voorgenomen) aanpassingen van de woning geleid?
- Heeft de certificaathouder aanpassingen uitgevoerd/geoffreerd?
- Hebben/zullen de (voorgenomen) aanpassingen leiden tot ongewenste gezondheidsaspecten (met name slechte ventilatie)?

3.4 Beoordeling van de uitvoering van de certificeringsregeling

De uitvoering van het Beg en de Reg is door het ministerie van VROM neergelegd bij de markt via de certificeringsregeling BRL³ 9500. In het kort werkt deze regeling als volgt:

- Bedrijven die energielabels afgeven (certificaathouders), zijn gecertificeerd volgens BRL 9500 en worden gecontroleerd door certificatie-instellingen (CI's). De BRL 9500 is opgesteld door de stichting Kwaliteitsborging Installatiesector (KBI), die de certificeringsregeling beheert.
- De vier CI's (Kiwa, SKW, IKOB-BKB, Kema) controleren de certificaathouders periodiek op organisatorische aspecten. Daarnaast moet een aantal afgegeven energielabels inhoudelijk worden beoordeeld door de CI. In de BRL is het minimale aantal vastgelegd afhankelijk van het jaarlijks aantal energielabels dat de certificaathouder afgeeft.
- De CI's worden geaccrediteerd en vervolgens gecontroleerd door de Raad voor Accreditatie (RvA) door middel van systeemaudits.
- De CI's rapporteren periodiek aan de stichting KBI over de uitkomsten van hun controles. De stichting KBI rapporteert vervolgens periodiek aan SenterNovem. Dit is vastgelegd in gebruiksovereenkomsten.

Nog vóór dat dit onderzoek van start is gegaan, zijn er in de loop van 2008 de volgende verbeteracties doorgevoerd:

- Alle medewerkers van certificaathouders die betrokken zijn bij de bepaling van energielabels moeten een eindtoets hebben gehaald om aan te tonen dat zij voldoen aan de opleidingseisen. Vanaf 1 november 2008 mogen energielabels alleen nog worden afgegeven door gediplomeerde adviseurs.
- De klachtenprocedure is transparanter geworden. Niet alleen de aanvrager (=gebouweigenaar) van een energielabel kan klagen, maar ook de koper of huurder. Klagen moet in eerste instantie bij de certificaathouder, hierna bij de CI en uiteindelijk bij KBI.
- De aanvrager van het energielabel krijgt meer gebouw-informatie waarop het label is gebaseerd, zodat hij ook zelf op hoofdlijnen het energielabel kan verifiëren.
- Steekproeven worden door een CI uitgevoerd volgens aangescherpte eisen in de BRL 9500 (zie bijlage 6.3).

Door middel van interviews bij KBI, de RvA en de CI's is de certificeringsregeling beoordeeld.

³ BRL = BeoordelingsRichtLijn; zie bijlage 6.2 voor een nader overzicht van BRL 9500.

4 De resultaten

4.1 Het gebruik van energielabels

4.1.1 Beschikbaarheid tijdens kooptransactie

Het transactiebestand van het Kadaster over de periode van 1-1-2008 tot en met 31-12-2009 bevat 330.983 adressen. Hiervan zijn 305.942 woningen 10 jaar of ouder⁴. Van deze adressen hebben er 59.214 een energielabel. Dat maakt voor de hele periode van 1-1-2008 tot en met 31-12-2009 dat 19,4% van de transacties van een label vergezeld is gegaan.

Het is de bedoeling dat in 2009 een maandelijks monitor wordt opgezet om de ontwikkeling te volgen. Vanaf januari 2009 wordt maandelijks door het Kadaster (voor een periode van 1 jaar) een gegevensbestand aangeleverd met het aantal transacties van particuliere woningen en appartementen waarbij een energielabel aanwezig zou moeten zijn. De gegevens zijn uitsplitsbaar op:

- wel/geen energielabel;
- labelklasse (indien energielabel aanwezig);
- regio (provincie);
- ouderdomsklasse (niet ouder dan 10 jaar, tussen 10 en 30 jaar oud en ouder dan 30 jaar);
- type woning (basisindeling);
- prijsklasse (<100.000, >100.000 en <200.000, >200.000);
- grootte gemeenten (<100.000 en > 100.000).

Van SenterNovem wordt maandelijks het bestand ontvangen van de afgemelde energielabels. Per begin mei 2009 zijn er in totaal⁵ 922.956 energielabels afgemeld. Daarvan zijn er 740.893 huurwoningen en 182.063 koopwoningen. Tijdens de herkeuring van de woningen is echter gebleken dat dit bestand nog niet betrouwbaar is voor het onderscheid koop/huurwoningen.

4.1.2 Beschikbaarheid in verkoopfase

Uit een eerste gesprek met Funda bleek dat deze organisatie niet de gegevens kon aanleveren voor een bestandsanalyse vergelijkbaar met die van de kooptransacties (4.1.1). De verantwoordelijkheid voor de gegevens bleek te liggen bij de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM). Uit informatie van de NVM blijkt dat bij minder dan 5% van de woningen die worden aangeboden op funda.nl bij het begin van de verkoopfase een energielabel aanwezig is.

4.2 De betrouwbaarheid van energielabels

Op 14 november 2008 is opdracht verstrekt aan het bureau EnerDomus (onderdeel van DWA installatie- en energieadvies) om in de periode november/december 2008 bij 200 woningen een herkeuring uit te voeren. Door de VROM-Inspectie zijn steekproeven uit het basisbestand van SenterNovem aangeleverd, waarbij het gebied is beperkt tot de randstad (het bureau is gevestigd in Bodegraven).

EnerDomus heeft zelf de afspraken voor huisbezoeken geregeld en heeft huiseigenaren, om hen over te halen mee te doen, als incentive een set spaarlampen gegeven.

EnerDomus heeft veel moeite gehad met het maken van afspraken om woningen te kunnen herkeuren. Daarnaast bleek het bestand van SenterNovem vaak niet de juiste informatie te bevatten of een woning een koop- dan wel huurwoning is. Ook staan in het bestand gebouwen die geen woning zijn, maar bijvoorbeeld kantoor (utiliteitsbouw).

Eind 2008 had EnerDomus bij slechts 69 woningen een herkeuring uitgevoerd. Daarop is besloten de periode voor de herkeuring te verlengen. Op 10 maart 2009 is de balans opgemaakt.

Uiteindelijk heeft EnerDomus de gegevens aangeleverd van 130 herkeuringen (84 huurwoningen en 46 koopwoningen). Een koppeling van deze gegevens met die uit het bestand van SenterNovem levert 120 bruikbare matches op voor wat betreft de energie-index. Hiervan zijn er 76 huurwoning en 44 koopwoning. Gebruikmakend van de grenzen voor afwijking zoals die zijn vastgelegd in de BRL 9500 (zie ook paragraaf 3.3) is bij 60,8% van de 120 herkeurde woningen een energie-index berekend dat afwijkt van de oorspronkelijke index. Voor huurwoningen is dit percentage hoger dan bij koopwoningen: 68,4% respectievelijk 47,7%.

Uit de indicatieve meting bij 120 woningen blijkt dat bij 39,2% de uitkomst van de energie-index bij de oorspronkelijke meting en bij de herkeuring hetzelfde is.

Bij de herkeuringen heeft EnerDomus antwoord gekregen op de aanvullende vragen met betrekking tot o.a. gezondheidsaspecten:

- Heeft het label tot (voorgenomen) aanpassingen van de woning geleid?
- Heeft de certificaathouder aanpassingen uitgevoerd/geoffreerd?
- Hebben/zullen de (voorgenomen) aanpassingen leiden tot ongewenste gezondheidsaspecten (met name slechte ventilatie)?

⁴ Zie hoofdstuk 2

⁵ Er zijn ook al energielabels afgegeven vóór 1-1-2008.

Tabel 1 Energie-index herkeuring versus oorspronkelijke keuring

	Aantal huur	Aantal koop	Totaal
Hogere energie-index bij herkeuring (boven 8%)	26	15	41
Lagere energie-index bij herkeuring (boven 8%)	26	6	32
Totaal afwijkingen groter dan de 8%-marge	52	21	73
Totaal aantal woningen herkeuring	76	44	120
% afwijkingen groter dan de 8%-marge	71,4%	48,8%	60,8%

Slechts in 2 gevallen is aangegeven dat het label tot (voorgenoemen) aanpassingen van de woning heeft geleid, namelijk het plaatsen van dubbelglas en voorzetsramen. Op de beide andere vragen is in alle gevallen negatief geantwoord: er zijn door de certificaathouders geen aanpassingen gedaan of geoffreerd en de 2 genoemde aanpassingen leiden niet tot ongewenste gezondheidsaspecten.

4.3 De certificeringsregeling

Eind 2008 en begin 2009 heeft de projectleider gesprekken gevoerd met de stichting KBI, de Raad voor Accreditatie en de vier certificatie-instellingen. Uit deze gesprekken komt het volgende beeld van de certificeringsregeling naar voren.

Gebouwopname en bepalingsmethode

In paragraaf 3.4 is aangegeven dat de certificeringsregeling is vastgelegd in BRL 9500. In deze BRL zijn de eisen opgenomen waaraan een bedrijf moet voldoen om te worden gecertificeerd voor het afgeven van energielabels. Tevens zijn er eisen in opgenomen voor de certificatie-instelling.

In de BRL 9500 wordt voor de technische uitwerking (zoals de gebouwopname, de berekening van de energie-index en de eisen waaraan het energielabel moet voldoen) verwezen naar ISSO⁶-publicatie 82.1.

De CI's geven aan dat er verschillen in labeling zullen blijven zolang er interpretatiemogelijkheden binnen de opname-methodiek blijven. In de ISSO-publicatie zijn teveel mogelijkheden/vrijheden opgenomen om een methode van opname te kiezen. Als voorbeeld werd genoemd de aanname van de mate van isolatie op basis van het bouwjaar van de woning versus het daadwerkelijk bekijken/opmeten van de isolatiedikte. Vaak wordt voor het eerste gekozen, terwijl de volgorde eigenlijk zou moeten zijn: in principe de realiteit toetsen, als dat niet kan de bestekken en tekeningen toetsen, als dat niet kan de opdrachtgever vragen om informatie en pas als dat niet kan inschatten op basis van bouwjaar.

De CI's geven verschillende reacties op deze vermeende vrijheid in de systematiek. Eén van de CI's gaf aan dat men er bij de certificaathouders op aandringt zoveel mogelijk voor de complete opname ('in het werk') te kiezen, maar feitelijk kunnen CI's dit niet afdwingen. Een andere CI gaf aan dat een opname van een woning waarbij je alles 100% opmeet, eigenlijk niet mogelijk is: dat kost teveel tijd. Maar nu is het mogelijk om van bestek en tekeningen (dus zonder dat je de woning zelf ziet) een energielabel af te geven en dan voldaan te hebben aan de vereisten. De CI moet het gevolgde proces beoordelen en kan dan niet anders dan akkoord gaan. Weer een andere reactie is dat men de in de ISSO-publicatie gegeven mogelijkheid om informatie van de eigenaar te gebruiken, op grote schaal misbruikt. Volgens deze CI is het uitgangspunt van de publicatie wel degelijk dat een opname ter plaatse moet plaatsvinden (of een controle of de gegevens kloppen), maar dat dit niet gebeurt.

De stichting KBI geeft aan dat de BRL 9500-01 (artikelen 4.5.2.1 en 4.5.2.2)⁷ wel degelijk uitgaat van een opname ter plaatse en dat het niet mogelijk is een energielabel af te geven zonder de woning daadwerkelijk te hebben gezien. Gezien de reacties van de CI's is de praktijk echter anders.

De CI's willen de ISSO-publicatie graag herschrijven; er is door de CI's een plan van aanpak gemaakt om dit samen met alle belanghebbende partijen te kunnen uitvoeren. Wat hen betreft komt er één werkwijze in de methodiek. De vraag is wie de kosten gaat dragen voor de uitvoering van deze aanpassing. Ook de BRL laat volgens één van de CI's nog teveel ruimte voor eigen interpretatie, met name daar waar het gaat om interne kwaliteitsbewaking en bewaking van de vakbekwaamheid. Dit speelt voornamelijk bij certificaathouders die veel gebruik maken van inhuur.

Volgens één van de CI's spelen de certificaathouders nu geen of een te kleine rol in de verbeteringen die nodig zijn in het systeem. Zij zouden daar meer bij betrokken moeten worden. Een andere CI pleit ervoor het Centraal College van Deskundigen (CCvD), dat nu nog functioneert onder de stichting KBI en dat feitelijk de BRL vaststelt, rechtstreeks te laten vallen onder de CI's. De stichting KBI geeft aan dat er

⁶ ISSO = Instituut voor Studie en Stimulering van Onderzoek op het gebied van gebouwinstallaties

⁷ Zie bijlage 6.4 voor de letterlijke tekst van deze artikelen uit de BRL 9500-01

door overheid en markt bewust gekozen is voor een CCvD (verantwoordelijk voor opstelling en beheer van het schema en daarmee de regelgevende macht) dat losstaat van de CI's (de toezichthouders).

Overige opmerkingen die over de methodiek werden gemaakt, zijn:

- De ISSO-publicatie sluit volgens de CI's niet goed aan op de software die wordt gebruikt; volgens de stichting KBI sluiten de bestaande softwarepakketten voor 100% aan op de in de ISSO-publicaties beschreven opname- en bepalingmethoden.
- De nieuwste technieken zijn nog onvoldoende in de ISSO-publicatie en de opleiding meegenomen; volgens de stichting KBI komt dit omdat de bepalingmethode vooralsnog geen rekening mocht houden met nieuwe technieken die de laatste 10 jaar werden toegepast. Hiermee rekening houden was niet nodig, want het energielabel zou alleen van belang en verplicht zijn voor woningen en gebouwen ouder dan 10 jaar. Deze technieken toevoegen zou de methode onnodig ingewikkeld en dus duurder maken. Overigens is het opnemen van nieuwe technieken iets dat steeds terugkomt omdat innovatie voortgaat en er steeds weer nieuwe technieken op de markt komen.
- Informatie dient meer centraal geregeld en inzichtelijk te zijn, bijvoorbeeld via een centrale vraagbaak. Deze vraagbaak kan ook functioneren voor het opnemen van allerlei uitzonderingen op de ISSO-publicatie en periodieke aanvulling.

Ten aanzien van de opleiding en het verplichte examen/diploma zijn er verschillende geluiden. Eén CI stelt dat het landelijk examen er in ieder geval toe heeft geleid dat iedereen nu de ISSO-publicatie heeft gelezen, alhoewel de opleiding eigenlijk te weinig over de methodiek gaat. Een andere CI ziet niet veel verschil in de periode vóór en na 1 november 2008. Bij de certificaathouders is volgens weer een andere CI veel kritiek op de examens, met name over het gebrek aan medewerking tot inzicht van de uitgevoerde examens: er vindt geen terugkoppeling plaats van de resultaten, zodat men niet van gemaakte fouten kan leren.

Controle/steekproef volgens BRL 9500

Zoals aangegeven in paragraaf 3.4 is in de BRL 9500 opgenomen dat de CI's periodiek steekproefsgewijs controles moeten uitvoeren bij de certificaathouders.

Bij deze certificatieonderzoeken blijkt dat fouten worden gemaakt in de opnamegegevens (verkeerd meten van geveloppervlak en gebruiksooppervlak) en het invoeren in de software (slordigheden/onzorgvuldigheid). Daarbij wordt door een CI opgemerkt dat er door financiële redenen en tijdsdruk meer fouten worden gemaakt (men gaat meer van tekening werken en niet meer op-/nameten in het werk).

Naast fouten in het opmeten leveren de volgende factoren afwijkingen op:

- eigen interpretatie van beslisdiagrammen in de ISSO-publicatie;
- gebrek aan bouwkundig inzicht/kwaliteit van de adviseur (is wel verbeterd met de komst van het verplichte examen);
- label verstrekken op basis van gegevens van de opdrachtgever zonder dit te checken in het werk (soms doet de opdrachtgever bewust of onbewust een onjuiste opgave van genomen maatregelen of constructies);
- label verstrekken onder druk van de opdrachtgever: hierdoor worden gunstige waarden gekozen als het label tegen blijkt te vallen;
- label verstrekken op basis van referentiewoning, maar dan zelfs de referentiewoning niet daadwerkelijk bezoeken;
- te weinig continuïteit door onvoldoende productievolume: af en toe een label verstrekken geeft een hogere kans op het maken van fouten.

Eén van de CI's vindt de 2% regeling⁸ voor de steekproef niet werken. Deze CI wil liever een controle op de personen die de opnames doen (en dan met een locatiebeoordeling en een dossierbeoordeling). Een andere CI vraagt zich af of de steekproef (aselect getrokken door SenterNovem) qua aantal wel representatief genoeg is. Met name bij bedrijven die veel labels hebben verstrekt, is de controle relatief beperkt⁹. Juist bij deze 'grotere' bedrijven is volgens deze CI het risico groot dat er fouten worden gemaakt. Ook de 'kleinere' bedrijven klagen over deze verhouding: zij moeten immers relatief meer betalen voor de certificatie.

Overige opmerkingen over de controles zijn:

- bij de controles blijken eigenaren vaak niet mee te willen werken;
- certificaathouders zijn niet altijd aanwezig bij de controles;
- de BRL geeft aan dat bij een afwijking van meer dan 8% een non-conformity (kritieke afwijking) moet worden gegeven. Deze kritieke afwijking betreft de uiteindelijke energie-index. Daarbij wordt echter niet gekeken naar mogelijke kritieke afwijkingen op onderdelen die elkaar bij de uiteindelijke uitkomst opheffen.

⁸ zie bijlage 6.3

⁹ zie bijlage 6.3: tot 1 000 projecten is de steekproef 2%, is maximaal 20 projecten. Boven de 1 000 geldt een steekproefpercentage van 0,05% van het aantal boven de 1 000. Dat is 5 per 1 000. Dus van een bedrijf dat 2 000 projecten heeft gelabeld, vallen er 25 in de steekproef.

Tabel 2 Rekensoftware

Type	Karakteristiek
Variant 1	Alleen de rekenkern is geattesteerd. De afnemer koopt echter een programma met een schil (die regelmatig wordt aangepast). De afnemer moet er maar op vertrouwen dat de schil ook goed is. De CI doet daar geen uitspraak over; de afnemer veronderstelt echter wel dat de CI dat heeft bekeken.
Variant 2	Zowel de rekenkern als de schil is geattesteerd. Bij wijziging van de schil moet er melding aan de CI plaatsvinden. De CI gaat steeds na of nieuwe beoordeling nodig is, of dat wijziging geen effect heeft.
Variant 3	De rekenkern en schil vormen één geheel. Hierbij is de schil dus altijd meegetest.
Variant 4	Dit is een programma dat bestaat uit een rekenkern zonder schil. De afnemer voert de gegevens rechtstreeks in naar de rekenkern.

Software

Voor de bepaling van de energielabels moet gebruik worden gemaakt van geattesteerde rekensoftware. In 2008 is er van 6 leveranciers geattesteerde rekensoftware¹⁰. Twee CI's (Kiwa en IKOB-BKB) zijn geaccrediteerd om deze attesten af te geven. Dit gebeurt op basis van BRL 9501. In de volgende tabel is aangegeven welke varianten er zijn qua vorm en attestering:

Bij de toetsing van de software wordt de schil die om de rekenkern is gebouwd, zowel in variant 1 als 2 getoetst: zonder schil kan men de rekenkern niet toetsen. Indien de attestering-instelling (CI) vervolgens besluit alleen een attest af te geven voor de rekenkern, dan doet de CI geen uitspraak over de schil die wordt mee geleverd (variant 1). In de schil zijn onder andere de stroomschema's van ISSO-publicatie 82 verwerkt. De gebruiker moet antwoord geven op keuzevragen die de schil stelt. Het antwoord op de vraag genereert dan zelf de input. In de praktijk is gebleken dat het kan voorkomen, dat een juist antwoord input genereert die niet correspondeert met de input die volgens het stroomschema van toepassing zou moeten zijn. De juiste werking van de schil wordt echter in variant 1 bij attestering op basis van BRL 9501 niet beoordeeld.

Accreditatie

De BRL 9500 is eind 2006 vastgesteld en voor acceptatie aangeboden aan de RvA. In 2007 heeft de RvA toelatingsonderzoeken uitgevoerd bij de 4 CI's. Deze toelatingsonderzoeken hebben er toe geleid dat de CI's nog niet formeel zijn geaccrediteerd. Het ging hierbij vooral om de onafhankelijkheid van de certificaathouders, de opleidingseisen en de tijdsbesteding van de CI's. In overleg met de sector en met het ministerie van VROM is door de RvA wel een ontvankelijkheidsverklaring afgegeven, waarmee de RvA aangeeft dat zij bekend is met het in gang gezette proces om tot acceptatie en accreditatie te komen. De mogelijkheid om de acceptatie van de BRL aan te vragen, is onlangs weer verlengd tot eind 2009. Tot op heden heeft geen van de CI's van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Begin 2008 zijn er in de BRL verbeteringen opgenomen en is in de zomer van 2008 wederom de BRL aangeboden aan de RvA. De verbeteringen waren volgens de RvA echter onvoldoende, waarop in september 2008 een rapport met aanpassingen en opmerkingen is opgesteld aan de stichting KBI. Vervolgens is door de stichting KBI geen nieuwe BRL meer voor acceptatie aangeboden, maar is in december 2008 besloten tot (integrale) aanpassing van de BRL en de wijzigingsbladen.

Een belangrijk verschil van mening tussen de sector en RvA betreft het feit dat KBI en de CI's proberen via het productcertificatiemodel een accreditatie te verkrijgen. Volgens de RvA is het in de BRL beschreven model dat van productcertificatie voor een adviesdienst. Het is zeer moeilijk de kwaliteitscriteria van een dienst vast te leggen in meetbare criteria. Daarbij heeft deze adviesdienst volgens de RvA zeer veel kenmerken van een inspectiedienst. Internationaal is afgesproken dat een inspectiedienst niet kan worden gecertificeerd, maar moet worden geaccrediteerd. Indien de adviesdienst te veel als inspectiedienst wordt beschreven kan de RvA hiervoor geen certificatie instellingen meer accrediteren.

Alle partijen constateren dat er een patstelling is ontstaan; met name enkele CI's en de stichting KBI denken dat het ministerie van VROM als uiteindelijke opdrachtgever een belangrijke rol kan en moet vervullen bij het doorbreken van deze situatie.

Overige opmerkingen

Er wordt verschillend gedacht over het opleggen van sancties¹¹. Een veel gehoorde mening is dat publiekrechtelijke sancties niet sporen met een privaatrechtelijke certificeringsregeling. Eén van de CI's gaf echter aan van certificaathouders uit de grensstreek met België te horen dat het daar vanwege het sanctiebeleid "goed is geregeld".

De meeste geïnterviewde instanties merken op dat het gehele systeem staat of valt bij de incentives, die er nu niet zijn. De aanvrager van een energielabel ziet er echt het nut

¹⁰ In 2009 is daar een 7^{de} pakket bijgekomen.

¹¹ De EPBD wordt binnenkort gewijzigd: er komen regels voor handhaving en sancties.

niet van in. De beleving van burgers is een andere dan het doel van een energielabel, namelijk het verbeteren van de energieprestatie van een woning. Burgers zien vooral de kosten voor het laten labelen en geen meerwaarde. Er zou daarom in de communicatie vanuit de overheid meer aandacht moeten zijn voor de maatwerkadviezen, waarbij een concrete invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden om energie te besparen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Het gebruik van energielabels

Energielabels worden bij koopwoningen weinig gebruikt: in 2008 is in 19,4% van de transacties van koopwoningen een energielabel overlegd. Verder is er bij minder dan 5% van de woningen die worden aangeboden op funda.nl in de verkoopfase een energielabel aanwezig.

5.2 De betrouwbaarheid van energielabels

De betrouwbaarheid van energielabels is onvoldoende: uit de herkeuring van 120 woningen blijkt dat een aanzienlijk percentage van de bij de herkeuring berekende energie-indexen afwijkt van de oorspronkelijke energie-indexen, namelijk 60,8%. Dit percentage is bij huurwoningen hoger dan bij koopwoningen, respectievelijk 68,4 % en 47,7%.

Verder leiden energielabels niet tot energiebesparende maatregelen: bij slechts 2 van de 120 herkeurde woningen is sprake van aanpassingen van de woning.

Tevens is geconstateerd dat het bestand van de afgemelde energielabels van SenterNovem niet betrouwbaar is, daar waar het gaat om onderscheid tussen huur- en koopwoningen en tussen woningen en andere gebruiksfuncties die onder utiliteitsbouw vallen.

5.3 De certificeringsregeling

De uitvoering van de certificeringsregeling verdient de nodige verbeteringen:

- Er zijn in de beoordelingssystematiek mogelijkheden cq. vrijheden opgenomen om een methode van opname te kiezen. Alhoewel in de BRL is opgenomen dat opname ter plaatse het uitgangspunt moet zijn, wordt dit in de praktijk anders geïnterpreteert.
- De beoordelingssystematiek sluit niet in alle gevallen voldoende aan op de softwarepakketten waarmee de energie-index wordt berekend.

- De nieuwste technieken op het gebied van energiebesparing zijn nog onvoldoende opgenomen in de ISSO-publicatie en de opleiding van adviseurs.
- Uit de controles van de CI's blijkt dat er fouten worden gemaakt bij het opnemen van de woning (met name verkeerd opmeten) en het invoeren in de software.
- De CI's hebben twijfels over de systematiek van controles zoals die nu is vastgelegd in de BRL 9500. De steekproef is niet representatief genoeg en te weinig gericht op de adviseurs die de uiteindelijke energielabels verstrekken.
- De softwarepakketten moeten in zijn geheel worden geattesteerd en niet alleen de rekenkern.
- De RvA heeft nog steeds geen accreditatie afgegeven aan de vier CI's. Er is een patstelling ontstaan die moet worden doorbroken.

5.4 Aanbevelingen

5.4.1 Het gebruik van energielabels

Verhoog het gebruik van energielabels (met name bij koopwoningen) door:

- in de communicatie vanuit de overheid meer aandacht te geven aan de maatwerkadviezen, waarbij een concrete invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden om energie te besparen;
- de betrouwbaarheid van energielabels te verbeteren (zie hieronder);
- een sanctie-instrumentarium te ontwikkelen en daarbij de ervaringen uit het buitenland (België) te betrekken.

5.4.2 De betrouwbaarheid van energielabels

Verhoog de betrouwbaarheid van energielabels door de certificeringsregeling te verbeteren op de volgende onderdelen:

- Beperk in de beoordelingssystematiek (ISSO-publicatie 82.1) zoveel mogelijk de mogelijkheden cq. vrijheden om een methode van opname te kiezen.
- Laat de beoordelingssystematiek (ISSO-publicatie 82.1) beter aansluiten op de softwarepakketten waarmee de energie-index wordt berekend.
- Neem zo spoedig mogelijk de nieuwste technieken op het gebied van energiebesparing op in de ISSO-publicatie en de opleiding van adviseurs.

- Informatie dient meer centraal geregeld en inzichtelijk te zijn, bijvoorbeeld via een centrale vraagbaak. Deze vraagbaak kan ook functioneren voor het opnemen van allerlei uitzonderingen op de ISSO-publicatie en periodieke aanvulling.
- Wijzig in overleg met de CI's de systematiek van controles zoals die nu is vastgelegd in de BRL 9500.
- Geef attesten af voor de softwarepakketten als geheel en niet alleen voor de rekenkern.
- Zorg in overleg met KBI, de 4 CI's en RvA dat het proces van accreditatie weer in beweging komt, zodat uiteindelijk toch tot accreditatie kan worden overgegaan.
- Verbeter de betrouwbaarheid van het bestand van de afgemelde energielabels.

6 Bijlagen

6.1 Tabel voor energieklassen voor woningen

Energieklasse	Grenswaarden Energie-index
A++	kleiner of gelijk aan 0,50
A+	0,51-0,70
A	0,71-1,05
B	1,06-1,30
C	1,31-1,60
D	1,61-2,00
E	2,01-2,40
F	2,41-2,90
G	groter dan 2,90

6.2 BRL 9500

De BRL 9500 heet officieel: “Nationale beoordelingsrichtlijn voor het KOMO-, respectievelijk het NL-EPBD-procescertificaat voor ‘Energieprestatieadviesing’” en bestaat uit 5 delen.

BRL 9500-00	Algemeen deel
BRL 9500-01	Bijzonder deel voor het NL-EPBD-procescertificaat van het energieprestatiecertificaat, bestaande woningen
BRL 9500-02	Bijzonder deel voor het KOMO-procescertificaat voor het afgeven van het EPA-maatwerkrapport, bestaande woningen
BRL-9500-03	Bijzonder deel voor het NL-EPBD-procescertificaat van het energieprestatiecertificaat, bestaande utiliteitsgebouwen
BRL 9500-04	Bijzonder deel voor het KOMO-procescertificaat voor het afgeven van het EPA-maatwerkrapport, bestaande utiliteitsgebouwen

6.3 BRL 9500-01: de controle door de certificatie-instelling

Op 7 maart 2008 is de BRL 9500-01 gewijzigd en is vastgelegd hoe de CI de steekproeven moet uitvoeren. De volledige tekst luidt (met in cursief de toegevoegde tekst vanaf 7-3-2008):

“De certificatie-instelling controleert jaarlijks een aantal projecten. Dit aantal is gelijk aan 2% van het aantal verrichte projecten op jaarbasis met een minimum van 2, bij een aantal van ten hoogste 1000 projecten op jaarbasis. Bij meer dan 1000 projecten op jaarbasis bedraagt het aantal $20 + 0,05\%$ van het aantal projecten op jaarbasis, afgerond naar boven.

De controles kunnen zowel betrekking hebben op lopende als op afgeronde projecten. Een gedeelte van de te controleren projecten valt onder de zogenoemde vervolprojectencontroles. Elk half jaar wordt bij alle gecertificeerde bedrijven een geregelde vervolprojectencontrole uitgevoerd. Op verzoek van KBI, kiest SenterNovem per getrokken certificaathouder aselect achteraf te controleren afgeronde projecten. Het aantal te controleren projecten per geregelde projectencontrole is gelijk aan 1% van het totaal aantal afgegeven energielabels voor woningen in de afgelopen 6 maanden, verhoogd met 0,025% van de overschrijding, als het totaal aantal energielabels het aantal van 500 overschrijdt. Er wordt in elk geval tenminste één project gecontroleerd.

Als de certificaathouder nog geen 6 maanden is gecertificeerd, wordt uitgegaan van het totaal aantal afgegeven energielabels. De geregelde vervolprojectencontrole wordt ingepland volgens de regels van bijlage 4.

De tijd die de certificatie-instelling tenminste besteedt aan de jaarlijkse projectgerichte controles is gelijk aan 2x het aantal te controleren projecten, in uren. De te besteden tijd heeft slechts betrekking op onderzoek en verslaglegging, dus niet op reistijd en dergelijke. Steeds is de helft van de te controleren energieprestatiecertificaten een energieprestatiecertificaat afgegeven op basis van het energieprestatiecertificaat van een representatieve woning of een representatief woonblok of woongebouw, tenzij de procescertificaathouder daarvoor niet voldoende van dergelijke energieprestatiecertificaten heeft afgegeven.”

6.4 BRL 9500-01: het doel van de gebouwopname en de gegevensbronnen

Artikel 4.5.2.1 Doel van de gebouwopname

Voor het selecteren van de in overweging te nemen verbetermaatregelen en voor het berekenen van de Energie Index van een bestaand gebouw wordt uitgegaan van standaard gebruikersgedrag, en van het gebouw en de installaties zoals aanwezig. Een EPA-adviseur of EPA-opnemer gaat ter plaatse na of de uiteindelijk ter beschikking-komende informatie voldoende basis vormt om een energieprestatiecertificaat te kunnen opstellen dat is gebaseerd op de werkelijk bestaande situatie.

Artikel 4.5.2.2 Gegevensbronnen

De procescertificaathouder moet de gegevens zelf verzamelen door waarneming in het gebouw, maar het is toegestaan om gebruik te maken van schriftelijke informatie die door de opdrachtgever wordt verstrekt. De procescertificaathouder controleert dan steekproefsgewijs de betrouwbaarheid van de op deze wijze verkregen informatie.

Informatie die niet kan worden verkregen door waarneming in het gebouw mag worden vervangen door mondelinge informatie van de opdrachtgever.

Bij het vastleggen van de gegevens over de huidige situatie vermeldt de procescertificaathouder de bron van de gegevens:

1. waarneming in het gebouw,
2. van bestek of tekening (ter beschikking gesteld door opdrachtgever), of
3. volgens mededeling (mondeling) van opdrachtgever.

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

