

Afdeling Policy Studies
Van Tigchelaar, C.
Aan Het ministerie van BZK

Kopie**Onderwerp Nulmeting subsidieregeling voor verhuurders****Aanleiding**

In het Nationaal energieakkoord is met de huursector afgesproken dat er 400 miljoen euro beschikbaar gesteld wordt voor stimulering van energiebesparing in de huurwoningen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft, mede na een verzoek van de Tweede Kamer, ECN verzocht om een nulmeting te maken van de energiebesparingsactiviteiten van verhuurders, om zo de effectiviteit van de subsidieregeling te kunnen monitoren.

Nulmeting

Het doel van de nulmeting is om te bepalen of de subsidieregeling gaat leiden tot extra investeringen bij verhuurders. De subsidieregeling heeft een positief effect als meer woningen energetisch worden verbeterd of meer maatregelen per woning worden toegepast.

Hiervoor is de volgende vraag van belang: Wat waren corporaties van plan zonder de subsidieregeling en hoe verandert de subsidieregeling hun plannen? Om deze vraag te beantwoorden gaan we in de ze notitie in op de volgende deelvragen?

- Wat is 'business as usual' bij energiebesparing door verhuurders?
- Mogen trends uit het verleden doorgezet worden naar de komende jaren?
- In hoeverre vormt de subsidieregeling een prikkel voor verhuurders om extra te investeren?

Wat is 'business as usual' bij energiebesparing door verhuurders?

Energiebesparing is voor veel woningcorporaties een belangrijk aandachtspunt bij de verbetering van hun woningvoorraad. Als algemene doelstelling is in het Huurconvenant vastgelegd dat in 2020 een gemiddelde energie-index van 1,25 (label B) voor alle corporatiewoningen wordt gerealiseerd. Zowel met de labeldatabase van RVO.nl als de SHAERE database van Aedes kan aan de hand van aangeleverde energielabels de verbetering in energieprestatie worden vastgesteld. Voor deze nulmeting heeft onderzoeksinstituut OTB beide databases geanalyseerd en ECN de energielabeldatabase. Hieruit komt naar voren dat er sprake is van een constante verbetering van de energetische kwaliteit van corporatiewoningen.

Particuliere verhuurders

De subsidieregeling geldt voor alle verhuurders van sociale huurwoningen. Dit zijn corporaties maar ook particuliere verhuurders, mits zij een huurprijs onder de huurtoeslaggrens vragen. Corporaties beheren 2.1 miljoen sociale huurwoningen en particuliere verhuurders 0,5 miljoen. Voor deze notitie is gekeken naar data en informatie voor alle verhuurders. Vanwege het toezicht door CFV en WSW, de eigen monitoring door Aedes en de hoge mate van afgemelde energielabels is er erg veel data beschikbaar over sociale huurwoningen van woningcorporaties. Het algemene beeld is dat particuliere verhuurders in de afgelopen jaren minder geïnvesteerd hebben in energiebesparing dan corporaties. De data over de energetische verbetering van particuliere huurwoningen is echter zeer beperkt. De verzamelde data is niet betrouwbaar genoeg voor een goede nulmeting. Deze notitie zal zich daarom verder richten op woningcorporaties.

Het aantal woningen dat de afgelopen jaren verbeterd is

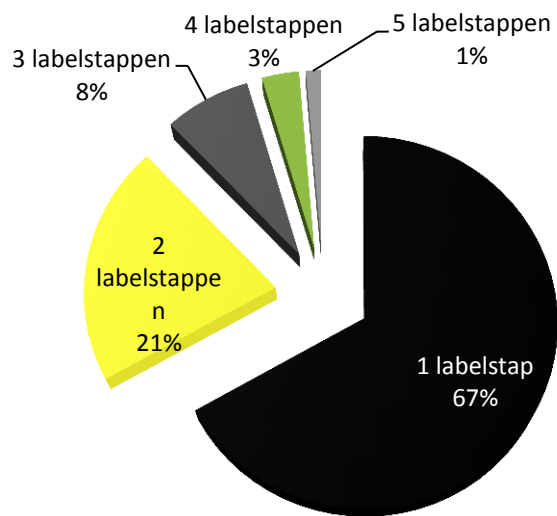
Onderzoeksinstituut OTB heeft aan de hand van afgemelde labels in de SHAERE database van Aedes en de Labeldatabase van RVO.nl gekeken hoeveel procent van de corporatiewoningen gemiddeld verbeterd is in de periode 2010 tot en met 2013. Vanwege onzekerheid over de status van de energielabels en de redenen voor het meerdere keren afmelden (vanwege renovatie of vanwege administratieve aanpassingen) is niet één getal te bepalen, maar wel een range. OTB heeft vastgesteld dat in die periode gemiddeld tussen de 2,6% en 4,1% van de corporatiewoningen per jaar een labelverbetering hebben gehad¹. Uitgaande van 2.148.000 corporatiewoningen (CBS, peil 2012), gaat het dan om 56 tot 88 duizend woningen per jaar die met minimaal 1 label verbeterd zijn.

Dit is in lijn met de monitoringcijfers van RVO.nl. Hierin komt naar voren dat in 2012 in circa 240 duizend sociale huurwoningen energiebesparende maatregelen zijn aangebracht. Meestal ging het om slechts één maatregel, bijvoorbeeld bij vervanging van een CV-ketel, wat vaak niet genoeg is voor een labelstap. In circa 60 duizend woning zijn 2 energiebesparende maatregelen of meer toegepast (bron: RVO.nl, 2013)

De gemiddelde huidige labelverbetering bij een ingreep

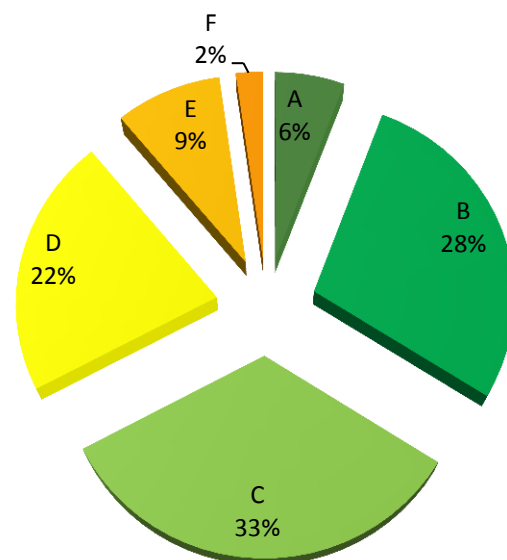
Vooraf woningcorporaties hebben het grootste deel van hun woningen gelabeld. Sinds 2008 worden energielabels van (huur-)woningen afgemeld in een centrale energielabeldatabase bij RVO.nl. Als in een woning energiebesparende maatregelen zijn toegepast, dan leidt dit tot een labelverbetering. In veel gevallen zal dit betekenen dat er opnieuw een energielabel afgemeld wordt voor dezelfde woningen. Aan de hand van woningen in de labeldatabase met meer dan 1 label, kan worden bepaald wat een gebruikelijke 'labelstap' is bij het treffen van energiebesparende maatregelen. Analyses van ECN en OTB op de labeldatabase en de SHAERE database laten zien dat de labelstappen die bij woningverbetering worden behaald in de meeste gevallen beperkt zijn. Meestal blijft de verbetering beperkt tot 1 of 2 labelstappen. Slechts in 12% van de gevallen wordt een woning met 3 labels of meer verbeterd.

¹ De gemiddelde jaarlijkse labelverbetering over de jaren 2011, 2012 en 2013 is 4,1% van de woningvoorraad in SHAERE en 2,6% van de woningvoorraad in de energielabeldatabase.



Figuur 1 Verdeling labelstappen bij verbeteringen in de periode 2010-2013 (Bron: Labeldatabase, SHAERE, OTB en ECN)

Wanneer een woning verbeterd wordt dan is dit in de meeste gevallen naar label C. In 34% van de gevallen is dit naar label B of A.



Figuur 2 Verdeling doellabel bij verbeteringen in de periode 2010-2013 (Bron: Labeldatabase, SHAERE, OTB en ECN)

De subsidievoorwaarden zijn dat woningcorporaties een woning moeten verbeteren met minimaal 3 labelstappen en naar minimaal label B om aanspraak te kunnen maken op subsidie. Tabel 1 laat zien welk percentage van de verbeterde corporatiewoningen met hoeveel labelstappen naar welk label is verbeterd in de periode 2010-2013. De groen gearceerde percentages zouden recht hebben gehad op subsidie. Dit betekent dat voor 8,4% van de corporatiewoningen waar een labelstap is gerealiseerd in de periode 2010-2013 subsidie beschikbaar geweest zou zijn als de subsidie toen van kracht geweest zou zijn.

Tabel 1 Overzicht gangbare labelverbetering corporatiewoningen in periode 2010-2013

	A	B	C	D	E	F	Totaal	
1		3%	17%	24%	15%	7%	2%	67%
2		1%	6%	7%	6%	2%		21%
3		1%	3%	2%	1%			8%
4		1%	2%	1%				3%
5		1%	1%					1%
6		0%						0%
Totaal		6%	28%	33%	22%	9%	2%	100%

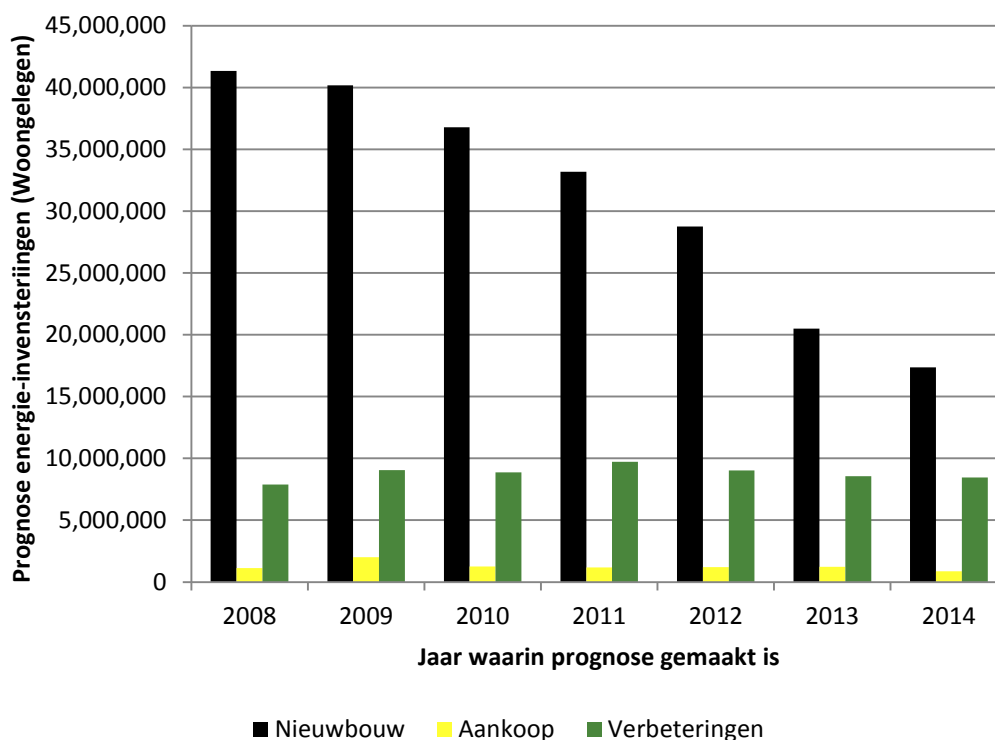
8,4 % komt in aanmerking voor subsidie

91,6 % komt niet in aanmerking voor subsidie

Mogen trends uit het verleden doorgezet worden naar de komende jaren of leidt de crisis en onzekerheid rond de verhuurdersheffing tot een trendbreuk?

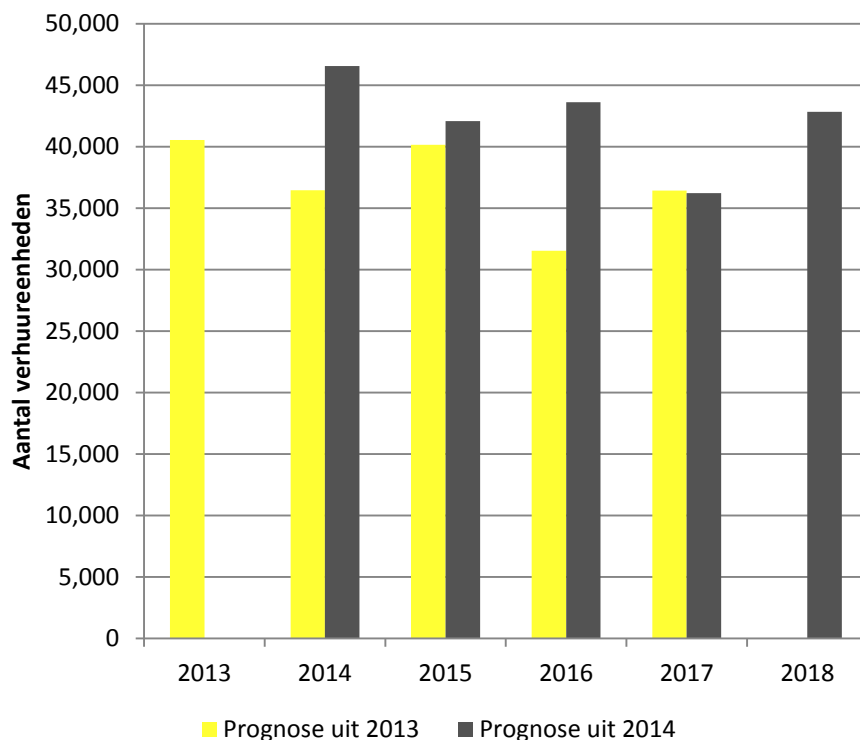
Uit uitgebreide marktconsultatie blijkt niet dat de investeringen in energiebesparende maatregelen de komende jaren sterk zullen afnemen. Woningcorporaties zijn wel investeringen aan het heroverwegen onder meer vanwege de extra lasten door de verhuurdersheffing en er werd gevreesd dat dit ook ten kosten zal gaan van investeringen in energiebesparing. Dit blijkt niet het geval te zijn.

Cijfers van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en informatie van het Waarborgfonds sociale Woningbouw (WSW) laten zien dat corporaties minder investeringen gepland hebben dan voorheen. Hoewel prognoses van corporaties over het algemeen hoger zijn dan de feitelijke realisatie, geven ze wel een beeld van de prioriteiten in de komende 5 jaar. Figuur 3 vergelijkt de 5 jaar prognose die corporaties aan het CFV hebben geleverd sinds 2008. De grafiek laat zien dat de voornemens voor woningverbetering in de komende jaren nauwelijks afwijken van prognoses uit eerdere jaren. Op basis van deze prognoses lijkt het dat corporaties vooral minder willen gaan investeren in nieuwbouw, maar dat ze hun investeringen in hun huidige bezit op peil willen houden.



Figuur 3 De 5-jaar-prognoses aantal woongelegenheden waar energie-investeringen zullen plaatsvinden. woningcorporaties (bron: CFV)

Sinds 2 jaar vraagt het CFV ook specifiek naar energiegerelateerde investeringen. Figuur 4 laat zien hoeveel verhuureenheden corporaties denken te verbeteren in de komende 5 jaar. Er is geen terugval zichtbaar in de verwachtingen die er in 2013 (voor bekendmaking van de verhuurdersheffing) waren en de prognoses die in 2014 zijn gedaan.



Figuur 4 Prognoses corporaties over aantal energetisch te verbeteren verhuureenheden (bron CFV).

Uit deze cijfers ontstaat het beeld dat corporaties vooral bezuinigen op nieuwbouwactiviteiten, maar dat energiebesparing onverminderd een prioriteit is. Dit beeld wordt bevestigd door andere partijen. Ook het economisch bureau van de ING geeft in haar marktstudies en mondeling aan dat energiebesparing een prioriteit voor corporaties is in de komende jaren (ING, maart 2014). Zowel ING als consultant Finance Ideas nemen waar dat het vertrouwen van corporaties na een tijdelijke dip eind 2012 begin 2013, nu weer aan het stijgen is (Finance Ideas, 2014 & ING, december 2013). Finance Ideas ziet in haar 4-jaarlijkse enquête onder woningcorporatiedirecteuren een verband tussen dit vertrouwen en geplande investeringen. Slechts 11% van de directeuren zegt de prognoses voor investeringen in energiebesparing naar beneden bijgesteld te hebben. Ruim 45% geeft aan dat ze gelijk blijven en ruim 40% heeft de prognoses naar boven bijgesteld (Finance Ideas, 2014). Dit laatste kan een correctie zijn op de tijdelijke dip in 2013.

Kortom er is geen reden om aan te nemen dat het energiebesparingstempo bij corporatiewoningen zal afnemen. Er lijkt hooguit sprake van een tijdelijke dip door onzekerheid over de gevolgen van de crisis en de verhuurdersheffing. Uit de prognoses blijkt dat, los van de subsidie, de investeringen in energiebesparing de komende jaren op het zelfde niveau zullen blijven als de afgelopen jaren.

In hoeverre vormt de subsidieregeling een prikkel voor verhuurders om extra te investeren?

Het WSW en ING gaven desgevraagd aan dat de subsidieregeling een aantrekkelijke financiële ondersteuning kan bieden voor corporaties. Het WSW gaf aan dat corporaties wel voldoende eigen middelen moet hebben om te kunnen investeren. Voor de meeste corporaties is dat wel het geval.

Het bedrag van 400 miljoen is zo groot dat dit bedrag niet volledig benut kan worden met reguliere en al geplande verbeterprojecten. Immers slechts 8,4% van de 'gangbare' verbeteringen komt in

aanmerking voor subsidie. In de periode zomer 2014-2017, de drie jaren waarin de subsidieregeling van kracht zal zijn, zou dit gaan om 14 tot 22 duizend woningen met minimaal 3 labelstappen verbetering en minimaal label B. Rekening houdend met het aantal labelstappen dat de afgelopen jaren gemiddeld gemaakt is, zal deze subsidie 2480 euro per woningen bedragen. Hiermee wordt dus slechts 35 tot 55 miljoen euro van het totale budget benut.

Daarnaast is er nog wel 'De stroomversnelling' of energienota loze woningen aanpak. Zes corporaties hebben in juni 2013 getekend voor in ieder geval 11.000 woningen die energienota loos gemaakt worden. Hierbij is zeker sprake van 3 labelstappen verbetering, zodat voor deze woningen onder de nieuwe regeling 4500 euro aan subsidie aangevraagd kan worden. Dit kan maximaal 49,5 miljoen euro aan budget kosten, maar gedeeltelijk zal dit in de plaats komen van "gangbare verbeteringen", omdat de woningen aangepakt in de stroomversnelling normaal gesproken ook energetisch verbeterd zouden zijn.

In een 'business as usual' scenario zal lang niet het hele budget van de subsidie worden gebruikt. Om te profiteren van de totale 400 miljoen ondersteuning zullen corporaties dus fors extra inspanning moeten plegen. Dit kan betekenen meer woningen aanpakken of meer labelstappen realiseren per woning.

Wel is een aandachtspunt dat corporaties voor hun onderhoud werken met lange termijn planningen. Voor het optimaal benutten van de subsidieregeling is het nodig dat corporaties investeringen naar voren trekken. Het is niet zeker of individuele corporaties bereid zijn om af te wijken van hun planning om zo extra subsidie te kunnen krijgen.

Aanbevelingen voor monitoring en evaluatie

Als verhuurders hetzelfde aantal woningen op de zelfde wijze verbeteren, dan is de verwachting dat in de periode 2014-2017 168 tot 264 duizend woningen verbeterd worden. Als die met vergelijkbaar ambitieniveau worden verbeterd als in de afgelopen periode dan zou de situatie er uitzien zoals in Tabel 2. Dit komt neer op een gemiddelde labelverbetering van anderhalve labelstap per woning.

Tabel 2 Nulmeting verwachte aantal labelstappen (x1000) bij 'gangbaar renovaties' in periode 2014-2017

Labelstappen:	Doellabel:						Totaal aangepakte woningen (x1000)	Totaal labelstappen(x1000)
	A	B	C	D	E	F		
1	4-7	28-44	40-62	26-40	12-18	4-6	113-176	113-176
2	2-3	9-15	12-18	9-15	3-5		36-55	71-111
3	2-3	6-9	4-6	2-3			13-20	38-60
4	1-2	3-5	1-2				5-9	22-34
5	1-1	1-2					2-4	11-18
6	0-1						0-1	2-3
Totaal	10-15	48-74	57-88	37-57	15-23	4-6	168-264	258-402

Tabel 2 een nulmeting bij gangbare renovaties. Voor de monitoring kan eenzelfde tabel worden gemaakt voor de periode 2014-2017 die vergeleken kan worden met deze nulmeting. Om de effectiviteit van de subsidieregeling te monitoren en te evalueren, moet bijgehouden worden of in de praktijk meer woningen worden aangepakt en/of met meer labelstappen. Hiervoor is het aan te

bevelen om de verhuurders het uitganglabel en het verbeterd label te laten afmelden in de labeldatabase. De overheid moet op adresniveau bijhouden welke woningen met subsidie zijn verbeterd. Door deze monitoring kan worden vastgesteld of er meer labelstappen zijn gerealiseerd dan in de afgelopen jaren zonder subsidie het geval was. Voor het totaal effect is het ook aan te bevelen om ook de jaren na 2017 goed te monitoren. Zo kan vastgesteld worden of er een terugval is zodra de subsidie wegvalt. Daarmee kan worden bepaald of er sprake is van 'naar voren trekken' van investeringen of extra investeringen.

Conclusies

Uit de analyses kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

1. Sinds de start van de monitoring van energielabels in 2008 is er een geleidelijke energiebesparende trend bij woningcorporaties zichtbaar.
2. Uit recente gegevens van RVO.nl, Aedes en OTB blijkt dat de energiebesparingsinspanning in 2013 vergelijkbaar was met voorgaande jaren en dat er dus geen sprake is van een trendbreuk in de investeringen in energiebesparende maatregelen.
3. Uit prognose cijfers van corporaties verzameld door het CFV blijkt dat corporaties niet van plan zijn om de investeringen in energiebesparende maatregelen terug te schroeven ten opzichte van vorige jaren. Dit beeld wordt ook door andere bronnen bevestigd.
4. Uit analyses van OTB op de SHAERE en labeldatabase blijkt dat corporaties bij energetische verbetering in woningen meestal 1 of 2 labelstappen verbetering realiseren. In 12% van de gevallen wordt 3 labelstappen of meer gerealiseerd met een verschillend doellabel, in 8,4% is dit minimaal label B. Gemiddeld wordt anderhalve labelstap gerealiseerd.
5. De subsidieregeling zal voor corporatiewoningen betekenen dat een corporatie subsidie krijgt als een woning met 3 labelstappen en naar minimaal label B verbeterd wordt. Als de woningverbeteringen in de afgelopen jaren als uitgangspunt genomen worden, dan betekent dit dat voor 8,4% van de gangbare energetische verbeteringen subsidie aangevraagd had kunnen worden.
6. De subsidieregeling zal 3 jaar lopen. Uitgaande van het aantal woningen dat in de afgelopen jaren verbeterd is, zullen in deze periode van 3 jaar bij een regulier tempo 168 tot 264 duizend woningen energetisch worden verbeterd. Bij dit reguliere tempo zullen in totaal 258 tot 402 duizend labelstappen worden gerealiseerd.
7. Als corporaties geen extra inspanning zouden doen dan mag dus verwacht worden dat voor maximaal 8,4% van 168 tot 264 duizend woningen = 14 tot 22 duizend woningen subsidie aangevraagd zal worden in de komende 3 jaar.
8. Gemiddeld zal deze subsidie 2480 euro per woningen bedragen. Bij ongewijzigde inspanning door corporatie zal dus 35 tot 55 miljoen euro worden besteed. Een groot deel van het budget van 400 miljoen blijft dan over voor extra inspanning van corporaties
9. Om te profiteren van de overige 345 miljoen euro's, zullen verhuurders extra inspanning moeten leveren. Dit kan door meer woningen te verbeteren en/ of meer labelstappen per woning te realiseren.
10. Als het budget van 400 miljoen volledig benut wordt, zullen tussen de 460 en 560 duizend labelstappen extra gerealiseerd kunnen worden.
11. Om de effecten goed te monitoren is het aan te raden dat verhuurders, als ze gebruik maken van de subsidieregeling, verplicht het verbeterde energielabel moeten afmelden. Er moet door de overheid worden bijgehouden voor welke woningen subsidie gekregen is. De realisatie die gemeten worden in SHAERE en de labeldatabase kunnen dan vergeleken worden met de

nulmeting in deze notitie. De subsidieregeling heeft effect gehad als in meer dan 264 duizend woningen labelverbeteringen zijn gerealiseerd en /of met gemiddeld meer dan anderhalve label stap. Of anders gezegd of er in totaal meer dan 402 duizend labelstappen gemaakt zijn in corporatiewoningen. Met monitoring na 2017 kan worden vastgesteld of er sprake is van 'naar voren trekken' van investeringen of van extra investeringen.

Geraadpleegde bronnen:

- ING (maart 2014, Energiebesparing in bestaand vastgoed, http://www.ing.nl/Images/ING%20-%20Energiebesparing%20in%20bestaand%20vastgoed%20-%20maart%202014_tcm7-157118.pdf?id=20140407014934)
- ING Economisch Bureau (april 2014), Kwartaalbericht woningcorporaties, Over de nieuwe woningwet heenkijken Corporaties nemen het heft in handen,
- ING economisch bureau (december 2013), Jaarbericht Public Sector, Hogere eisen en schaarse middelen
- Finance Ideas (2014), Corporatie Survey
- RVO.nl (2013), Monitor energiebesparing gebouwde omgeving 2012
- D. Majcen, L. Itard. F. Filippidou (2014)
- OTB (2014), Analysis of label changes in the social housing sector between 2008 and 2013, OTB-Research for the Built Environment, Faculty of Architecture, Delft University of Technology
- WSW (2014), WSW Trendanalyse Woningcorporaties 2014 – 2018,
- CFV (2014), Sectorbeeld 2013, http://www.cfvpublicaties.nl/FbContent.ashx/Downloads/CFV_Sectorbeeld_2013_binnenwerk.pdf
 - Gesprekken met: Finance Ideas
 - ING
 - CFV
 - WSW