

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1996

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 1995

Mede namens de Minister van Economische Zaken stel ik u van het volgende op de hoogte.

1. Inleiding

In september 1992 is een convenant gesloten tussen het Rijk, vertegenwoordigd door de departementen van VROM en Economische Zaken, enerzijds en de Nationale Woningraad, het NCIV, koepel voor woningcorporaties en de Nederlandse Woonbond anderzijds, over energiebesparing in bestaande woningen. Dit convenant, de «gezamenlijke afspraak tussen rijk en koepels omtrent **energiebesparing in de bestaande woningvoorraad**», had tot doel dat het isoleren van bestaande woningen (qua aantallen) op peil zou blijven. Met ingang van 1 januari 1992 was namelijk in het kader van de zogenaamde Tussenbalans de rijkssubsidie voor de verbetering van woningen sterk beperkt. Door het maken van afspraken werd beoogd te voorkomen dat het isoleren van woningen in combinatie met niet-ingrijpende verbetering zou achterblijven. Het convenant gold voor de jaren 1992 t/m 1994. De Tweede Kamer is bij brief van 28 september 1992, (BSM 08992015) van het bovenstaande op de hoogte gesteld.

Met het oog op het continueren van de inspanningen die door de partijen waren verricht in het kader van het convenant, is deze verlengd tot 1 januari 1996.

De partijen in het convenant spraken af zich in te spannen om huurders en verhuurders naar vermogen te stimuleren om bij woningverbetering energiebesparende voorzieningen aan te brengen. Zij kwamen tevens overeen het effect van deze afspraak te evalueren. Daarnaast is, bij de afschaffing van de subsidie voor niet-ingrijpende woningverbetering, door mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer toegezegd (Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 1992; Kamerstukken II 1991/92, 22 300 hoofdstuk XI, nr. 2), dat de ontwikkeling van de aantallen isolatie-

voorzieningen die in het kader van dergelijke verbeteringen worden aangebracht, geëvalueerd zal worden.

Met deze brief breng ik u op de hoogte van de eindevaluatie van de effecten van het «isolatie-convenant». De uitkomsten geven eveneens inzicht in de ontwikkeling van de feitelijke aantallen dak- en spouwmuurisolaties en andere energiebesparende maatregelen die voorheen onder het regime van de vóór het afsluiten van het convenant geldende rijkssubsidierегeling voor niet-ingrijpende woningverbetering vielen. Deze aantallen zijn getoetst aan de in het convenant vastgelegde referentiecijfers.

In het convenant was afgesproken, dat de eindevaluatie in 1994 zou plaats hebben en dat die betrekking zou hebben op de jaren 1992 en 1993. Daar het convenant intussen verlengd is tot 1 januari 1996, zal een eventuele nieuwe afspraak op zijn vroegst pas per die datum ingaan. Het was dus niet noodzakelijk om al in 1994 de uitkomst van de eindevaluatie beschikbaar te hebben. Door de evaluatie een jaar uit te stellen kon deze betrekking hebben op de hele convenantsperiode, 1 januari 1992 t/m 31 december 1994, waardoor een totaalbeeld ontstaat van de effecten over de formele convenantsperiode. Dit levert naar mijn inzicht een betere basis op voor een eventueel nieuw te sluiten convenant. Overigens zal ook het effect van de verlengingsperiode worden geëvalueerd.

Hieronder ga ik in op de opzet en uitkomst van de eindevaluatie. Vervolgens trek ik een aantal conclusies.

2. Uitkomst Eindevaluatie

2.1. Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd door CEA (Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu) in de vorm van een enquête onder leden van de beide landelijke centrales van woningcorporaties. De hoofddoelstelling van het onderzoek was inzicht te verschaffen in het aantal opdrachten voor het aanbrengen van energiebesparende maatregelen door woningcorporaties in de convenantsperiode. Voorts was onderwerp van het onderzoek een onderbouwing en interpretatie van deze cijfers, inzicht in de motieven van sociale verhuurders om deze maatregelen aan te brengen en de rol die het convenant daarin gespeeld heeft en tenslotte inzicht in eventuele knelpunten bij het initiëren en realiseren van isolatievoorzieningen.

Omdat de ontwikkeling van de aantallen energiebesparende maatregelen niet op zichzelf gezien kunnen worden is ook gevraagd naar mogelijke invloeden vanuit het huur- en subsidiebeleid, prijsontwikkelingen e.d.

Uit een onderzoekspopulatie van 880 corporaties is een representatieve steekproef getrokken, gestratificeerd naar lidmaatschap (NWR, NCIV), omvang woningbestand en percentage vooroorlogse woningen. Corporaties die reeds ten behoeve van de tussenevaluatie werden benaderd, zijn buiten de steekproef gelaten, maar voor het overige is een zo groot mogelijke steekproef getrokken (538).

Aan de corporaties is een vragenlijst voorgelegd, begeleid met een brief van de betreffende koepelorganisatie.

Om de resultaten van de aantallen dak- en gevelisolaties te kunnen vergelijken met de in het convenant genoemde referentiecijfers, zijn deze referentiecijfers herberekend. Deze cijfers zijn destijds namelijk afgeleid

van de aantallen dak- en gevelisolaties die onder het regime van de rijkssubsidieregeling voor niet-ingrijpende woningverbetering werden aangebracht. Daarnaast werden echter ook isolaties bij ingrijpende (hoogniveau-)renovatie aangebracht, isolaties op grond van de toenmalige regeling voor energiebesparing, alsmede isolaties die niet in combinatie met één of meer andere verbeteringrepen werden aangebracht en die niet altijd gesubsidieerd werden (zogenaamde «zelfstandige isolaties»). Aangezien dit onderscheid bij de meting ten behoeve van deze eindevaluatie niet meer te maken is, zijn de toenmalige referentiecijfers opgehoogd. Op deze wijze kan een correcte vergelijking worden gemaakt tussen de gemeten aantallen aangebrachte dak- en gevelisolaties tijdens de convenantsperiode en de gecorrigeerde referentiecijfers.

2.2. Onderzoekresultaten

Aantallen

De (gecorrigeerde) referentiecijfers uit het convenant blijken gehaald. In de convenantsperiode zijn 67.000 gevels en 75.000 daken geïsoleerd (gecorrigeerde referentiecijfers respectievelijk 56.508 en 71.471). In 1993 is een duidelijke pas op de plaats te zien, vermoedelijk veroorzaakt door een herbezinning van corporaties op de verbeterpraktijk na de beperking op subsidie voor niet-ingrijpende verbetering per 1 januari 1992. Dat deze terugval niet onmiddellijk in 1992 te zien is, hangt vermoedelijk samen met een «na-ijleffect» in verband met de gebruikelijke fasering bij de planning van verbeterprojecten. Deze terugval bleek echter van tijdelijke aard, want de aantallen dak- en gevelisolaties zijn in 1994 toegenomen ten opzichte van 1993, maar ook ten opzichte van 1992.

Naast dak- en gevelisolatie zijn ook veel andere energiebesparende voorzieningen aangebracht. Dubbel glas blijkt verreweg de meest toegepaste maatregel (135.000 in woonkamers en 103.000 elders in de woning), gevolgd door de dak- en gevelisolaties (respectievelijk 75.000 en 67.000) en de individuele HR-ketels (56.000). Deze aantallen zijn geëxtrapoleerd en hebben betrekking op de hele convenantsperiode 1992-1994. In de convenantsperiode blijkt dubbelglas geleidelijk aan belang in te boeten, maar dit wordt vrijwel geheel gecompenseerd door een toenemende toepassing van HR-glas (=verbeterd dubbel glas). Het aantal geplaatste HR-ketels vertoont een daling. Dit zou kunnen samenhangen met een daling van het beschikbare subsidiebedrag (energiebedrijven) voor deze voorziening, maar technische belemmeringen of een zekere mate van verzadiging kunnen ook een rol spelen.

Het bovenstaande dient wel te worden gezien in het licht van de respons in het onderzoek. De totale netto-respons van corporaties was relatief gering: 39%=208 corporaties. Deze wat tegenvallende respons had mogelijk te maken met de omvangrijke vragenlijst die voor de invulling veel tijd en moeite vergt. Bovendien is die vragenlijst verstuurd in een periode, waarin veel corporaties bezig waren met hun volkshuisvestingsverslagen of begrotingen.

Door die matige respons is een vrij ruime onzekerheidsmarge in de gemeten aantallen isolaties ontstaan. Bij de eindconclusies is rekening gehouden met die onzekerheidsmarge. De uitkomsten konden zonder wegingen worden geëxtrapoleerd naar de totale populatie (880 corporaties), aangezien de gerealiseerde steekproef voldoende representatief was voor de gehele populatie.

Motieven

Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste reden om energiebespa-

rende voorzieningen aan te brengen de aansluiting bij het planmatig onderhoud en verbetering is; ongeveer driekwart van de corporaties geeft dit aan. Op de tweede plaats worden verzoeken van bewoners genoemd (ruim de helft) en op de derde plaats de verhuurbaarheid van woningen (bijna de helft). Bijna de helft van de corporaties geeft overigens aan geen specifiek beleid op het gebied van energiebesparing te voeren. In het algemeen kan echter gesteld worden dat corporaties energiebesparing vrij standaard in hun plannen opnemen.

De beslissing van corporaties om energiebesparende voorzieningen in hun bezit aan te brengen blijkt in de convenantsperiode slechts in beperkte mate positief beïnvloed door het huur- en subsidiebeleid. Specifieke subsidiemogelijkheden voor energiebesparende voorzieningen blijken iets meer invloed te hebben. Andere ontwikkelingen in de volkshuisvesting (met name het kwaliteitsbeleid) hadden een nog grotere positieve invloed.

Een directe relatie tussen het convenant en de beslissing te isoleren wordt door ongeveer een vijfde van de corporaties gelegd. Vooral de brochures en de informatie in het periodiek van de eigen koepel worden als positieve invloed genoemd. Als negatieve invloed worden (bouw)technische belemmeringen vermeld.

De kosten van de voorzieningen blijken in de meeste gevallen kosten-dekkend te worden doorberekend in de huur. Uit het onderzoek blijkt dat het geen standaard praktijk is dat er een kosten-batenberekening voor de huurder wordt gemaakt. Gelet op de daling van de gasprijs zullen veel bewoners sceptisch staan tegenover besparingsberekeningen.

Overige achtergronden

De onderzoeksresultaten zijn tegen de achtergrond van ontwikkelingen in wet- en regelgeving, huurbeleid, subsidiemogelijkheden, energieprijzen en ontwikkelingen in de verbeterpraktijk gezien.

Het beleid ten aanzien van woningverbetering en energiebesparing blijkt een stevige basis te hebben gelegd voor de werkwijze van corporaties op het gebied van na-isolatie. De afweging om energiebesparende maatregelen toe te passen blijkt vrij standaard in de planvoorbereiding te zijn opgenomen.

Tijdens de convenantsperiode is de energieprijs stabiel gebleven. De aankondiging van de per 1 januari 1996 in te voeren energieheffing kan in de convenantsperiode nauwelijks invloed gehad hebben op het isolatietempo. Van de stabiele energieprijs gaat dus geen stimulans uit tot het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen. Tegelijkertijd is er wel een gestage huurprijsstijging, die door het streven van corporaties woningen bereikbaar te houden voor lagere inkomens een zekere financiële drempel opwerpt voor de toepassing van voorzieningen.

3. Conclusies

Op basis van de onderzoeksresultaten constateer ik met genoegzaam dat het doel van «de gezamenlijke afspraak tussen rijk en koepels omtrent energiebesparing in de bestaande woningvoorraad» is bereikt. De referentiecijfers voor dak- en gevelisolatie, richtsnoer voor de beoordeling van het resultaat, zijn ruim gehaald. Bij de beoordeling van deze cijfers dient rekening te worden gehouden met een onzekerheidsmarge.

Geconcludeerd kan worden dat het convenant een bescheiden doch duidelijk waarneembare invloed heeft gehad op deze resultaten. Gebleken is dat corporaties met name energiebesparende voorzieningen

aanbrengen met het oog op een verbetering van de kwaliteit en de verhuurbaarheid van hun woningbezit. Hieruit blijkt op corporatieniveau een sterke integratie van het energiebeleid in de reguliere verbeterpraktijk. Het convenant speelt hierin een ondersteunende rol. Rekening houdend met het gegeven dat de instrumenten die in het kader van het convenant zijn ingezet met name van voorlichtende en communicatieve aard zijn (regionale bijeenkomsten, artikelen, consultants) acht ik het feit dat een vijfde deel van de corporaties aangeeft dat het convenant directe invloed op investeringsbeslissingen heeft gehad, duidelijk positief. Bovendien is het waarschijnlijk dat bewoners die bij hun verhuurder om energiebesparende maatregelen hebben verzocht, daartoe aangespoord zijn door activiteiten in het kader van het convenant.

Ik concludeer hieruit dat het convenant voldoende resultaat heeft gehad. Ik acht het bovenal een positieve ontwikkeling dat veel energiebesparende maatregelen standaard in de verbeterpraktijk een rol spelen. Dat financiële overwegingen, gerelateerd aan de wens om hun bezit bereikbaar te houden voor de lagere inkomensgroepen, bij corporaties een belangrijke rol spelen, acht ik begrijpelijk. De relatieve terugval van de aangebrachte voorzieningen in 1993, na beperking van de rijkssubsidies voor verbetering, bleek slechts tijdelijk. Deze terugval is meer dan voldoende gecompenseerd in 1994, waaruit ik concludeer dat de sector het na-isolatietempo snel weer op het oude niveau heeft opgepakt.

Verheugend acht ik het onderzoeksresultaat dat verzoeken van bewoners voor corporaties in veel gevallen de aanleiding zijn om energiebesparende voorzieningen aan te brengen. Ik concludeer hieruit, dat het overleg tussen huurders en verhuurders over energiebesparing kennelijk vruchtbaar kan zijn. Dat in relatief weinig gevallen een kosten-batenberekening aan de huurders wordt overgelegd, verbaast mij echter. Het netto-effect op de woonlasten is voor hen dan niet bekend. Mogelijk dat vooral kwaliteits- en comfortoverwegingen een rol spelen.

4. Een nieuwe afspraak?

In het op 8 september jl. gepresenteerde Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen (TK 24 280 nr. 1, p. 30) is aangekondigd dat gestreefd wordt naar een nieuwe afspraak over energiebesparing (en zo mogelijk ook duurzaam bouwen) in de woningvoorraad per 1 januari 1996 of later. Bij deze afspraak zullen niet alleen partijen uit de sociale huursector worden betrokken, maar ook uit de particuliere huursector en de eigenwoningsector. Bij het maken van een nieuwe afspraak zullen de resultaten van de evaluatie van de huidige afspraak worden meegenomen.

De resultaten van deze evaluatie sterken mij in de overtuiging dat afspraken met de sector een waardevolle bijdrage vormen aan de uitvoering van het energie- en duurzaam bouwen-beleid. De samenwerking is effectief gebleken. Het maken van een nieuwe afspraak verdient naar mijn mening dan ook sterke aanbeveling. Ik heb de voorbereiding ervan reeds ter hand genomen en verwacht u binnen enkele maanden nader over de resultaten te kunnen berichten.

5. Slot

Over de opzet en uitvoering van de evaluatie, alsmede over de inhoud van deze brief heb ik overleg gevoerd met de mede-ondertekenaars van het convenant. Er bestaat overeenstemming over de onderzoeksresultaten en interpretatie ervan. Als bijlage bij deze brief treft u het integrale eindrapport van de evaluatie aan.¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Ik hoop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Mede namens de Minister van Economische Zaken, de Staatssecretaris
van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel