

Vergaderjaar 2016–2017

29 453

Woningcorporaties

Nr. 450

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2017

1. Inleiding

In het convenant energiebesparing huursector van 28 juni 2012 (hierna: convenant), dat deel uitmaakt van het Energieakkoord, is afgesproken dat de corporatiesector zijn woningbezit gaat verduurzamen naar gemiddeld energielabel B in 2020 op sectorniveau. Ondanks dat woningcorporaties de laatste jaren substantieel meer zijn gaan investeren in verduurzaming, werd in de Nationale Energieverkenning (NEV) 2016 en de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 11 november 2016¹ geconstateerd dat de doelstelling uit het convenant² op basis van de huidige plannen niet gehaald wordt. In de brief van 23 december 2016 over de voortgangsrapportage van het Energieakkoord³ is aangegeven dat een verplichtende maatregel voor de corporatiesector wordt voorbereid om te zorgen voor een extra besparing van 5 petajoule (PJ) in 2020 ten opzichte van de Nationale Energieverkenning 2016 (NEV). Het realiseren van deze 5 PJ extra energiebesparing in de corporatiesector is een belangrijk onderdeel voor het behalen van de doelstelling uit het Energieakkoord van 100 PJ extra besparing in 2020. Met de Aedes-Woonagenda, waarin woningcorporaties hebben afgesproken om door een inhaalslag gemiddeld label B op sectorniveau in 2021 te behalen en alle woningen in 2050 CO₂-neutraal te hebben gemaakt, geeft de sector een helder signaal af dat zij zelf verantwoordelijkheid wil nemen voor het halen van de doelen. Omdat de komende tijd nog duidelijk moet worden of sprake is van een gelijkwaardig alternatief voor een wettelijke verplichting om de afgesproken 5 PJ extra energiebesparing te behalen, informeer ik u met deze brief over de mogelijkheden voor een verplichtende maatregel, zoals

¹ kamerstuk 30 196, nr. 483

² afgesloten tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aedes, Woonbond en Vastgoedbelang

³ Kamerstukken 30 196 en 34 582, nr. 503

ook toegezegd in mijn brief van 26 juni 2017⁴ naar aanleiding van het verzoek van het lid Beckerman (SP).⁵

2. De opgave

Door Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een berekening gemaakt van de omvang van de verduurzamingsopgave voor de corporatiesector. Daarbij is gebruikgemaakt van de beleidsvoornemens van woningcorporaties (de prospectieve informatie; dPi) voor de komende vijf jaar. Zoals in de onlangs gepubliceerde Staat van de Volkshuisvesting 2017⁶ is aangegeven, zijn de investeringen van woningcorporaties in energiebesparende maatregelen toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Uit het onderliggende rapport Analyse prestatieafspraken 2016 blijkt dat in bijna alle prestatieafspraken met huurders en gemeenten afspraken gemaakt zijn over verduurzaming. Dat neemt echter niet weg dat bij ongewijzigd beleid de doelstellingen in 2020 niet worden gehaald. Dit beeld komt ook naar voren uit het artikel in dagblad Trouw van 22 juni 2017.⁷ ECN heeft berekend dat ten opzichte van de huidige meerjarige beleidsvoornemens van woningcorporaties circa 550.000 extra woningen zouden moeten worden verduurzaamd om voor eind 2020 de benodigde 5 PJ extra besparing te realiseren (uitgaande van gemiddeld label B in 2020).

3. Scenario's

Om de realisatie van de doelstelling dichterbij te brengen is een viertal scenario's onderzocht:

- Een wettelijke verplichting voor een minimum energielabel C per corporatiewoning in 2021;
- Een wettelijke verplichting voor een gemiddeld energielabel B op portefeuilleniveau per woningcorporatie in 2021;
- Een wettelijke verplichting in 2030 met een minimum energielabel A per corporatiewoning;
- Een wettelijke verplichting voor een gemiddeld label A in 2030 op portefeuilleniveau per corporatie.

Bij de doorrekeningen van de scenario's zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De renovaties leiden per saldo niet tot een stijging van de woonlasten, exclusief eventuele effecten op de huurtoeslag. Dat wil zeggen dat de in rekening te brengen huurverhoging wordt gemaximeerd op een normbedrag aan de hand van de besparing op de energielasten die gemiddeld wordt gerealiseerd. In de Woningwet is geregeld dat huurstijgingen naar aanleiding van woningverbetering niet worden meegerekend in de maximale huursom op instellingsniveau;
- Voor de investeringskosten is rekening gehouden met een gemiddelde van € 5.000,- per te maken labelstap.⁸ In de praktijk zullen woningcorporaties mogelijk energetische verbeteringen combineren met andere verbeteringen aan de woning. Door onderzoeksbureau ORTEC is op

⁴ kamerstuk 29 453, nr. 447

⁵ Handelingen II 2016/17, nr. 91, item 5

⁶ kamerstuk 32 847, nr. 298

⁷ Woningcorporaties halen energiedoel niet, Trouw, 22 juni 2016

⁸ Dit indicatieve bedrag betreft de kosten exclusief subsidie per labelstap voor verbeteringen tot en met label A. Hierin zijn flankerende kosten als kier- en naaddichting, ventilatieroosters en kruipluiken in opgenomen, maar worden grotere investeringen die ten laste van de onderhoudsbudgetten komen buiten beschouwing gelaten. Het bedrag is gebaseerd op ervaringscijfers uit de markt. Voor verbeteringen vanaf label A tot en met A++ kan sprake zijn van hogere kosten per labelstap.

basis van de doorrekeningen van ECN geraamd wat de ruimte is voor corporaties voor uitgaven ten behoeve van de benodigde verduurzamingsopgave bovenop de huidige meerjarige beleidsvoornemens. Deze doorrekening is gebaseerd op de systematiek van de indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW).⁹ De IBW geeft een indicatie van de maximale bestedingsruimte per woningcorporatie, bovenop de bestaande investeringsprogramma's en binnen de normen van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Woningcorporaties hebben bij elkaar opgeteld een IBW van € 16,3 miljard voor energiemaatregelen in de bestaande voorraad.¹⁰ Dit bedrag is niet gelijk aan wat in totaal geïnvesteerd kan worden, omdat wanneer alle woningcorporaties in een relatief korte periode de additionele ruimte maximaal benutten, er sectorbreed onvoldoende buffer is om onvoorziene financiële problemen op te vangen. Verder gaat de inzet van de IBW voor verduurzaming ten koste van de bestedingsruimte voor andere extra uitgaven, zoals extra nieuwbouw of huurmatiging.

- De scenario's voor een wettelijke verplichting richten zich met het oog op de handhaving en uitvoerbaarheid op een verplichting per corporatie of per woning;
- Er wordt uitgegaan van verplichtingen gericht op het DAEB-bezit van woningcorporaties. Dit bezit is bedoeld voor huisvesting van de primaire doelgroep van woningcorporaties. Investerings in energiebesparende maatregelen in dit segment kunnen bijdragen aan een matiging van de energielasten van de doelgroep.

Per scenario zijn vervolgens de volgende effecten in beeld gebracht:

- Het aantal te verbeteren woningen c.q. het aantal te maken extra labelstappen ten opzichte van de huidige voornemens van de woningcorporaties;
- De PJ-besparing die in 2020 wordt gerealiseerd, ter vergelijking met de afgesproken extra besparing van 5 PJ in dat jaar. Omdat conform de uitgangspunten van de Energieagenda¹¹ voor de lange termijn wordt ingezet op CO₂-reductie, is ook de CO₂-besparing in de overzichten opgenomen. Dit betreft de emissiereductie in het jaar waarin het doel bereikt wordt.
- De financiële haalbaarheid van de opgave voor zowel de corporatiesector als geheel als voor individuele woningcorporaties. Voor de scenario's met het ijkpunt in 2030 is het niet mogelijk om een valide inschatting van individuele effecten te maken omdat de meerjarige investeringsprognoses van woningcorporaties een kortere periode kennen;
- Het effect van verbeteringen op de maximale potentiële extra huurinkomsten;
- De potentiële extra huurinkomsten, afgetopt tot de gemiddelde besparing op de energielasten;
- De gevolgen voor de huurtoeslag.

Tabel 1

	Min. C 2021	Gem. B 2021	Gem. A 2030	Min. A 2030
<i>Besparing in 2020 t.o.v. NEV</i>	5,4 PJ	6,9 PJ	1,1 PJ	4,3 PJ
<i>CO₂-Emissiereductie t.o.v. dPi</i>	0,46 Mton	0,55 Mton	0,70 Mton	1,01 Mton

⁹ Staat van de Volkshuisvesting 2017 (Kamerstuk 32 847, nr. 298)

¹⁰ De IBW voor verbetering is niet overdraagbaar tussen corporaties, omdat de IBW financieringsruimte is die ook rekening houdt met de opbrengsten voor de corporatie als eigenaar van de woningen.

¹¹ Energieagenda (Kamerstuk 31 510, nr. 64)

	Min. C 2021	Gem. B 2021	Gem. A 2030	Min. A 2030
<i>Te realiseren labelstappen</i>	1 mln	1,5 mln	2,2 mln	2,9 mln
<i>Te verbeteren woningen</i>	600.000	500.000	810.000	1,5 mln
Financieel				
<i>Benodigde investeringen (€)</i>	5,2 mld	7,5 mld	11 mld	14,5 mld
<i>Corporaties met tekort (#)</i>	72	82	n/b	n/b
<i>Som van die tekorten (€)</i>	1,9 mld	3,4 mld	n/b	n/b
Huur (€)				
<i>Max. potentiële extra huurinkomensten p/jaar</i>	150 mln	320 mln	560 mln	1080 mln
<i>Afgetopte huur tot gem. besparing energielasten p/jaar</i>	150 mln	200 mln	300 mln	310 mln
<i>Extra huurtoeslag p/jaar</i>	40 mln	55 mln	85 mln	90 mln

Conclusies

- De afgesproken 5 PJ extra energiebesparing in 2020 wordt bereikt wanneer een verplichting voor minimaal label C per woning wordt opgelegd voor eind 2021. De extra besparing die gerealiseerd wordt ten opzichte van de Nationale Energieverkenning 2016 (NEV) bedraagt dan 5,4 PJ. Ten opzichte van de huidige voornemens van woningcorporaties voor de komende vijf jaar betekent dit een ophoging van het aantal te maken labelstappen met circa 1 miljoen en circa 600.000 extra woningen die moeten worden verduurzaamd voor eind 2021. De financiële doorrekeningen laten zien dat de op macroniveau beschikbare € 16,9 miljard voldoende ruimte biedt voor de totale benodigde investering van bijna € 5,2 miljard (30% van IBW). Op individueel corporatieniveau zijn er 72 woningcorporaties die gegeven hun huidige voornemens onvoldoende middelen hebben voor hun eigen opgave. Zij hebben een gezamenlijk tekort van € 1,9 miljard;
- De benodigde extra besparing van 5 PJ in 2020 kan ook bereikt worden bij een wettelijke verplichting om per woningcorporatie op portefeuilleniveau ten minste gemiddeld label B te komen voor eind 2021. De extra besparing ten opzichte van de NEV 2016 is in dat geval 6,9 PJ. Ten opzichte van de prognosegegevens (dPi) van woningcorporaties voor de komende vijf jaar betekent een dergelijke verplichting een ophoging van het aantal te maken labelstappen met circa 1,5 miljoen en de aanpak van circa 500.000 woningen. De financiële doorrekeningen laten eveneens zien dat er op macroniveau voldoende ruimte is om de totale investering van ruim € 7,5 miljard te doen (45%). Op individueel corporatieniveau blijkt er echter een tekort voor 82 woningcorporaties van in totaal € 3,4 miljard;
- Driekwart van dit tekort is ligt bij tien grotere woningcorporaties, met name uit de Randstad. Zij hebben relatief oud bezit met slechte energielabels en een relatief lage IBW;
- Een verplichting tot minimaal label A in 2030 levert op termijn een hogere PJ- en CO₂-reductie op, maar de extra energiebesparing van 5 PJ in 2020 wordt niet gehaald (4,3 PJ). Ook bij een verplichting tot een gemiddeld label A op portefeuilleniveau in 2030 wordt de energiebesparingsdoelstelling niet gehaald (in 2020 een verwachte extra energiebesparing van 1,1 PJ). Voor minimaal label A zijn tot 2030 ten opzichte van de huidige voornemens circa 2,9 miljoen labelstappen en de aanpak van circa 1,5 miljoen woningen nodig. Daarmee moet meer dan tweederde van de woningvoorraad van corporaties worden aangepakt. Bij gemiddeld label A in 2030 gaat het om 2,1 miljoen labelstappen en 800.000 woningen. Voor de scenario's met het ijkpunt in 2030 is het niet mogelijk om een valide inschatting te maken van effecten op elke individuele woningcorporatie, omdat de meerjarige investeringsprognoses van woningcorporaties een kortere periode kennen;

- Corporaties kunnen de huur verhogen naar aanleiding van de energetische verbeteringen. Wanneer de huurverhoging wordt gemaximeerd op een genormeerde gemiddelde besparing op de energielasten, kunnen corporaties tussen de € 150 miljoen (minimaal label C) en € 310 miljoen (minimaal label A) per jaar aan extra huur innen.¹² In dat geval wordt ook meer zekerheid verkregen over de toekomstige woonlasten dan wanneer deze nog afhankelijk zouden zijn van de energieprijzen. Het is uiteraard ook mogelijk dat minder of geen huurverhoging wordt doorgevoerd, hetgeen via gereduceerde woonlasten additioneel bijdraagt aan de betaalbaarheid;
- Bij nieuwe verhuringen geldt deze maximering van de totale woonlasten niet, maar corporaties zullen er wel rekening mee moeten houden dat voldoende woningen beschikbaar blijven voor het passend toewijzen. Dit kan op lokaal niveau een aandachtspunt zijn in de prestatieafspraken. Naar verwachting zal het passend toewijzen op de korte en de middellange termijn een beperkt effect hebben op de verdien capaciteit van corporaties, omdat per jaar 6% van de woningen van huishoudens uit de passendheidsdoelgroep muteert (WoOn 2015);
- In de ramingen voor de huurtoeslag is nog geen rekening gehouden met eventuele extra huurverhogingen als gevolg van de invoering van een wettelijke verplichting voor verduurzaming. Bij de aanname dat in alle gevallen een huurstijging wordt gehanteerd die is gemaximeerd op een genormeerde gemiddelde energiebesparing, variëren de gevolgen voor de huurtoeslag van structureel € 40 miljoen extra uitgaven per jaar voor de realisatie van minimaal label C, tot structureel € 85–90 miljoen voor label A. Dragen woningcorporaties de volledige investering en is er geen sprake van huurverhoging naar aanleiding van een wettelijke maatregelen, dan is er geen effect op de huurtoeslag. Voor een stijging van de uitgaven in de huurtoeslag zal dekking gevonden moeten worden.

4. Weging van de scenario's

- De scenario's laten een spanning zien tussen de in het convenant en Energieakkoord afgesproken doelen op de korte termijn en de verduurzamingsopgave op de langere termijn (2030 en 2050). Dit heeft te maken met de wijze waarop corporaties een kostenefficiënte en toekomstbestendige verduurzaming van hun woningvoorraad kunnen realiseren;
- De verplichting tot minimaal label C per woning in 2021 kan ertoe leiden dat corporaties investeringen in verduurzaming beperken tot het minimale niveau, omdat het inzetten van bestedingsruimte om alle woningen op label C te brengen ten koste gaat van de ruimte voor (toekomstige) investeringen die verder gaan. Reeds geplande investeringen die verder gaan dan label C kunnen onder druk komen te staan. Daarnaast zullen corporaties de investeringen voor label C terug moeten verdienen, waardoor het risico bestaat dat verdere verduurzaminginvesteringen worden getemporiseerd;
- Een verplichting voor een minimum gemiddeld label B op portefeuille-niveau in 2021 biedt woningcorporaties meer ruimte om te bepalen welke maatregelen het meest haalbaar, zinvol en kostenefficiënt zijn, mede gezien de duurzaamheidsdoelstellingen op langere termijn. Een woningcorporatie kan er dan bijvoorbeeld voor kiezen om bepaalde woningen tot een beter energetisch niveau dan label B te brengen en andere woningen later te verbeteren;
- Bij alle scenario's zullen aanzienlijke inspanningen van de corporaties noodzakelijk zijn. Bij een labelverplichting (per woning dan wel op

¹² Naast de feitelijke besparing wordt de potentiële huurverhoging in de berekeningen verder beperkt door de WWS-punten en de liberalisatiegrens.

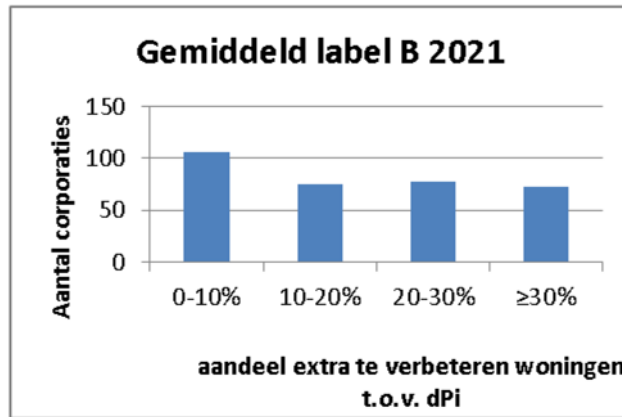
portefeuilleniveau per corporatie) in 2021 zal een groot aantal woningcorporaties bij invoering van een dergelijke wettelijke verplichting hun huidige voornemens aanzienlijk moeten aanpassen. Ook bij een maximale inspanning van woningcorporaties zal een groot deel van de extra bestedingsruimte (IBW) ingezet moeten worden op verduurzaming. Dat gaat ten koste van extra investeringen in bijvoorbeeld extra nieuwbouw, huurmatiging of andere verbeteringen in de bestaande voorraad. Onderstaand overzicht laat zien dat bij een verplichting in 2021 tot gemiddeld label B 114 woningcorporaties meer dan 50% van de extra bestedingsruimte in zal moeten zetten op verduurzaming. Voor 82 daarvan is de gehele bestedingsruimte onvoldoende;

Tabel 2 Corporaties naar grootteklasse van aantal woningen in bezit en aandeel van IBW nodig voor gemiddeld label B in 2021 (niet optelbaar)

Woningen	Totaal corporaties	≥100% IBW	≥75% IBW	≥50% IBW
< 1.000	63	13	13	15
1.000–2.500	71	12	13	18
2.500–5.000	71	14	16	19
5.000–10.000	67	21	21	25
10.000–25.000	47	12	14	23
>25.000	18	10	13	14
TOTAAL		82	90	114

- Woningcorporaties kunnen met name bij een labelverplichting in 2021 genoodzaakt zijn met huidige investeringsvoornemens te schuiven ten gunste van verduurzaming van de voorraad. Dat kan bijvoorbeeld door minder nieuwbouw te realiseren of meer woningen te verkopen, teneinde meer financiële middelen te genereren. Het is niet ondenkbaar dat woningcorporaties dan reeds samen met gemeenten en huurdersorganisaties gemaakte prestatieafspraken in meer of mindere mate zullen moeten herzien;
- Voor een deel van de corporaties met een tekort zal ook het aanpassen van de huidige investeringsvoornemens niet tot voldoende middelen leiden om de gewenste verduurzaming op korte termijn te realiseren. Daarom zullen zeker bij een verplichting voor 2021 aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende middelen en/of herverdeling van het maatschappelijk vermogen binnen de sector;
- Naast het financieringsvraagstuk is ook de organisatorische opgave voor een aanzienlijk aantal corporaties groot. Voor het behalen van minimaal label C of gemiddeld label B in 2021 moet in een paar jaar ongeveer een kwart van de totale corporatievoorraad extra worden aangepakt. De organisatorische opgave verschilt sterk per corporatie. Zo'n 75 corporaties zullen meer dan 30% van hun bezit extra moeten verbeteren. Onderstaande figuur illustreert dit (bron: dPi).

Figuur 1



- Een labelverplichting die verder weg in de tijd ligt (label A in 2030) geeft de woningcorporatie meer mogelijkheden om in te spelen op de omvang van opgave. Dat biedt woningcorporaties de mogelijkheid om tijdig voor te sorteren op de langetermijnopgave. Dit neemt niet weg dat met name een verplichting tot minimaal label A tot een aanzienlijke opgave leidt (ruim tweederde van corporatievoorraad extra verbeteren);
- Omdat de inzet voor 2030 en 2050 gericht is op CO₂-reductie¹³ kunnen daarbij naast isolatie mogelijk ook andere maatregelen worden betrokken, zoals het inzetten van zonnepanelen of de aansluiting op duurzame warmtenetten, geothermie en andere vormen van lage temperatuurwarmte;
- Met name bij een verplichtende maatregel voor de langere termijn zou verkend kunnen worden of deze uitgedrukt dient te worden in andere termen dan een energielabel, bijvoorbeeld in termen van CO₂-reductie of een maximale warmtevraag uitgedrukt in een normering van kWh/m²;
- Bij een labelverplichting verder weg in de tijd die uitgaat van gemiddeld label A (of een maximale warmtevraag per woning), kan beter rekening gehouden worden met de uitfasering van aardgas en de natuurlijke investeringsmomenten van woningcorporaties bij aanpassingen in de woningvoorraad.

Modaliteiten wettelijke verplichting

In alle scenario's kan bij een wettelijke verplichting gericht op de verduurzaming van de corporatiesector rekening worden gehouden met de omvang van de opgave door flexibiliteit in te bouwen. Deze flexibiliteit biedt corporaties de mogelijkheid tot het nemen van kostenefficiënte maatregelen. Te denken valt de volgende richtingen die nader verkend kunnen worden:

- In de wetgeving kan worden opgenomen dat woningcorporaties de doelstellingen ook kunnen bereiken door de inzet van gebiedsgerichte maatregelen, zoals de aansluiting op een duurzaam warmtenet. Dit heeft een positief effect op de Energie-Index (EI) van woningen. De woningcorporatie kan dan rekenen met de EI met EMG-verklaring.¹⁴ Overigens is het voor het woningwaarderingssysteem niet toegestaan te rekenen met de EI op gebiedsniveau;
- Daarnaast kan het woningcorporaties ook worden toegestaan maatregelen te nemen gericht op terugdringing van het feitelijk

¹³ Energieagenda (Kamerstuk 31 510, nr. 64)

¹⁴ NVN 7125 – Energieprestatienorm voor maatregelen op gebiedsniveau (EMG).

energiegebruik van huurders. Dit kan bijvoorbeeld door de gerichte inzet van energiecoachgesprekken met huurders;

- In uitzonderlijke gevallen kan de mogelijkheid worden gegeven uitstel te verlenen op het behalen van de verplichting, bijvoorbeeld omdat een woningcorporatie aantoonbaar niet tijdig aan de verplichting kan voldoen. Hiertoe zal de corporatie een meerjarig verbeterplan moeten indienen bij de toezichthouder. De verwachting is dit met name noodzakelijk kan blijken als een labelverplichting voor de korte termijn (2021) zal gelden.

5. Flankerend beleid voor de verduurzamingsopgave

Alle scenario's laten zien dat woningcorporaties een aanzienlijke inspanning moeten leveren om aan de bijbehorende verplichting te kunnen voldoen. Woningcorporaties hebben daartoe reeds een aantal mogelijkheden:

- Woningcorporaties kunnen elkaar helpen, bijvoorbeeld door het overnemen van te verduurzamen bezit van een woningcorporatie binnen de eigen woningmarktregio die te weinig investeringsruimte heeft om de doelstelling te halen;
- Woningcorporaties kunnen gebruik maken van subsidie uit de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP). Deze regeling staat tot eind 2018 open. Op basis van het gebruik tot nu toe is de verwachting dat met het resterende budget nog circa 55.000 woningen verduurzaamd kunnen worden;
- Het Fonds energiebesparing huursector (FEH) biedt verhuurders de mogelijkheid een lening met een lage rente aan te vragen. Aanvragen zijn mogelijk tot en met 30 september 2019. Zoals ik in het wetgevings-overleg van 20 juni 2017 heb toegezegd, zal ik u voor eind 2017 informeren over een eventuele wijziging van de inzet en voorwaarden van de FEH;
- Ten slotte is het denkbaar dat de sector komt tot een gezamenlijke aanpak waarbij meerdere woningcorporaties opdrachtverlening en aanbesteding bundelen om zo tot schaalvoordelen te komen.

Afhankelijk van de te kiezen opties bij de verduurzamingsopgave moet naar passend flankerend beleid worden gezocht. Ik realiseer mij dat de keuze en maatvoering van deze maatregelen aan een volgend kabinet zijn, evenals de dekking voor eventuele uitgaven voor flankerend beleid, de stijging van de uitgaven voor de huurtoeslag, de structurele effecten op de opbrengsten van de energiebelasting¹⁵ en andere fiscale effecten, indien het komt tot een wettelijke verplichting. Waar nodig zal ik de nadere uitwerking in kaart brengen. Het gaat hierbij om de volgende opties die ik de komende maanden technisch zal verkennen:

- Naar mate woningcorporaties sneller moeten voldoen aan een wettelijke verplichting (bijvoorbeeld 2021), zullen zij minder mogelijkheden hebben om tijdig formeel draagvlak te verkrijgen voor energiebesparende maatregelen. Om woningcorporaties in staat te stellen dan toch aan een wettelijke verplichting te kunnen voldoen, zou geregeld kunnen worden dat toestemming van de huurder niet nodig is voor het aanbrengen van deze energetische maatregelen. Daarmee zal de verhuurder voor het realiseren van deze energetische maatregelen ook niet de vereiste instemming van minimaal 70% van de huurders nodig hebben bij renovatiewerkzaamheden in een complex. Dit blijft evenwel vragen om inzet van corporaties om huurders goed te betrekken bij de renovatiewerkzaamheden. Uiteindelijk zijn verhuurder en huurders erbij gebaat dat er draagvlak is bij werkzaamheden en in de praktijk

¹⁵ Een eerste raming van het Ministerie van Financiën wijst op een structurele derving van de energiebelasting tussen € 60 en de € 140 miljoen, afhankelijk van het scenario.

wordt daar in normale omstandigheden ook constructief invulling aan gegeven;

- Indien wettelijk zou worden geregeld dat de toestemming van huurders niet meer nodig is voor energetische maatregelen, kan een verband met de systematiek van huurverhoging na woningverbetering gelegd worden. De toestemming is nu een belangrijk element voor huurders om huurprijsverhogingen te verbinden aan gelijkblijvende woonlasten. Het wegvallen van deze toestemmingseis kan dan ook leiden tot hogere huren met ongewenste effecten op de woonlasten en op de huurtoeslag. Een mogelijkheid die in de nadere uitwerking van een wettelijke verplichting belicht zal worden, is om in dergelijke situaties de huurverhoging te beperken tot een normbedrag, gebaseerd op de gemiddelde besparing op de energielasten die met de verbetering wordt gerealiseerd;
- De Woningwet biedt de mogelijkheid om een systeem van projectsteun in te richten (artikel 57, lid 1 onder b). Wanneer de woningcorporatie over onvoldoende financiële middelen beschikt voor uitvoering van haar werkzaamheden kan steun worden aangevraagd. Voor toekenning van projectsteun is een heffing bij andere woningcorporaties noodzakelijk;
- De Woningwet biedt daarnaast de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) (artikel 42, lid 3) regels te stellen over de inzet van batige saldi van woningcorporaties, die niet direct noodzakelijk zijn voor haar voortbestaan. Door invulling van de AMvB kan langs deze weg matching van middelen worden bewerkstelligd;
- Te overwegen valt de huidige STEP-subsidie te verlengen, van extra middelen te voorzien en eventueel te verruimen, of een gericht investeringsfonds voor verduurzaming op te zetten. Daar zou een volgend kabinet dekking voor moeten vinden. Daarnaast kan gedacht worden aan een gerichte heffingsvermindering voor verduurzamingsmaatregelen in de verhuurderheffing. Indien deze maatregel niet budgetair neutraal wordt ingericht, zal ook hiervoor extra dekking gevonden moeten worden. Bij een verdere verkenning van deze maatregelen zal ook de uitvoerbaarheid bezien moeten worden.

6. Sectorafspraken

Op haar congres van 20 april 2017 heeft Aedes haar Woonagenda vastgesteld. Deze agenda vormt voor Aedes de basis voor vervolgfafspraken met de Woonbond, VNG en het kabinet. Hoewel de doelstelling uit het convenant voor 2020 vooralsnog niet wordt gehaald, constateer ik dat de corporatiesector met deze agenda de ambitie heeft om in 2021 op sectorniveau op gemiddeld label B uit te willen komen en in te willen zetten op de extra reductiedoelstelling van 5 PJ. Daarnaast wordt in de Woonagenda de ambitie uitgesproken om in 2050 een CO₂-neutraal woningbezit te hebben, in lijn met de langetermijndoelstelling uit het Parijsakkoord. Concreet wordt ook voorgesteld dat iedere woningcorporatie in 2018 een vastgesteld plan maakt hoe in 2050 een CO₂-neutraal woningbezit zal zijn gerealiseerd.

De verduurzaming van de corporatiesector vormt ook een belangrijk speerpunt van de Bouwagenda¹⁶ zoals deze op 28 maart 2017 is gepresenteerd. De Bouwagenda is een meerjarig programma van alle relevante samenwerkende partijen in de hele bouwketen. Op basis van de roadmap «Toekomstbestendige en duurzame corporatiewoningvoorraad» onderzoekt de bouwsector samen met de corporatiesector hoe de maatschappelijke opgave kan worden vervuld. Belangrijk punt daarbij is dat gewerkt wordt aan een slimme innovatieve aanpak van de verduurzamingsopgave

¹⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 290

zowel gericht op de korte termijn als op de lange termijn. Een aandachtspunt is de beschikbare marktcapaciteit op de langere termijn voor de uitvoering van verduurzamingsmaatregelen. In de Bouwagenda is opgenomen dat woningcorporaties en bouwketens een visie ontwikkelen over samenwerking en dat een niet-vrijblijvend aanbod geformuleerd wordt aan de sector.

7. Tot slot

De verschillende scenario's laten zien dat woningcorporaties zowel financieel als organisatorisch een aanzienlijke inspanning moeten leveren om aan de convenantdoelstelling van 5 PJ extra energiebesparing in 2020 te voldoen. Deze inspanningen kunnen ten koste gaan van andere extra inspanningen, zoals nieuwbouw of huurmatiging. Verder kan een wettelijke verplichting voor de korte termijn een spanning opleveren met de verduurzamingsopgave op de langere termijn. Dit neemt niet weg dat het kabinet een groot belang hecht aan het behalen van de doelen uit het Energieakkoord en zodoende van woningcorporaties een maximale inspanning verwacht om de afgesproken bijdrage aan deze doelen te leveren.

In het bestuurlijk overleg met Aedes op 6 juli 2017 heeft Aedes uitgesproken om tot sectorafspraken te komen om uiterlijk in 2020 de 5 PJ extra energiebesparing te realiseren. Daarmee geeft Aedes invulling aan de eerdergenoemde Woonagenda. Aedes zal hiertoe na de zomer maatregelen formuleren die zullen worden beoordeeld door ECN. Eerdergenoemd verduurzamingsplan per woningcorporatie en de verankering van voornemens in prestatieafspraken tussen huurdersorganisaties, gemeenten en woningcorporaties bieden ook kansen om tot sluitende en afrekenbare afspraken te komen.

De komende tijd zal ik in gesprek blijven met Aedes om te bezien of sectorafspraken een gelijkwaardig alternatief zijn voor een wettelijke verplichting om de doelstelling voor de korte termijn te behalen. Daarnaast zal ik doorgaan met de voorbereiding van wetgeving voor een verplichting gericht op het behalen van de afgesproken 5 PJ extra energiebesparing in 2020. Deze wetgeving kan dan worden ingezet indien de sectorafspraken in de doorrekening van ECN minder dan de beoogde 5 PJ opleveren. Tevens zal ik de mogelijkheden uitwerken voor een wettelijke verplichting met een ambitieuzere doelstelling op de langere termijn. Dit kan immers ook de uitvoering van de ambities van de sociale huursector ondersteunen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk