

Vergaderjaar 2021–2022

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 820

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Woningeigenaren en Verenigingen van Eigenaren (VvE's) doen steeds meer aan de verduurzaming van hun woningen. In 2019 zijn bijna een miljoen energiebesparende maatregelen getroffen in bestaande koopwoningen, dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2017. Ik begrijp van RVO dat de eerste cijfers over 2020 een verdere stijging laten zien. Zodra de cijfers over 2020 definitief zijn, zal RVO deze publiceren. De rijksoverheid helpt woningeigenaren en VvE's onder meer met subsidie- en financieringsregelingen.

Met deze brief bied ik u de evaluaties aan van twee van die rijksregelingen: het Nationaal Energiebespaarfonds (inmiddels verder doorontwikkeld naar het Nationaal Warmtefonds) en de Subsidie energiebesparing eigen huis (SEEH). Ik geef tevens een reactie op de belangrijkste aanbevelingen uit de evaluaties en ik beschrijf de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot deze financierings- en subsidiemogelijkheden. Daarnaast behandel ik in deze brief een motie en een toezegging:

- Motie van het lid Grinwis c.s. inzake de evaluatie van het isolatiebeleid en de daarbij ingezette subsidieregelingen (Kamerstuk 32 813, nr. 699)
- Toezegging inzake energiebesparing op Caribisch Nederland (Kamerstuk 35 000 IV, nr. 36)

Woningeigenaren verduurzamen steeds meer, het Rijk helpt daarbij

De Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) laat zien dat in 2018 en 2019 het aantal jaarlijks genomen energiebesparende maatregelen met name in koopwoningen flink is gestegen. Van bijna 600.000 maatregelen in 2017

tot bijna 1 miljoen in 2019¹. Deze flinke stijgingen van de aantallen uitgevoerde maatregelen zijn goed nieuws. En ze zijn ook hard nodig, want we moeten de komende decennia nog veel meer doen om de CO₂-reductiedoelstellingen in 2030 en 2050 te halen.

De rijksoverheid, gemeenten en andere organisaties helpen woningeigenaren en VvE's bij verduurzaming. Ze krijgen informatie over de mogelijkheden, kosten en besparingen van het Rijk (onder andere via Milieu Centraal en het digitaal platform verbeterjehuis.nl), gemeenten, bedrijven en organisaties als de Vereniging eigen huis en VvE-Belang. Vaak wordt daarbij ook hulp geboden bij het vinden van een goede uitvoerende partij. Voor de *financiering* van verduurzaming van koopwoningen is in 2014 het Nationaal Energiebespaarfonds (NEF) van start gegaan.

Als stimulans voor verduurzamen is in 2016–2017 en in 2019–2020 daarnaast tijdelijk een *subsidie* beschikbaar gesteld voor isolatie door woningeigenaren (de SEEH-regeling, die daarna is opgegaan in de ISDE-regeling, de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing). Voor VvE's bestaat de SEEH-regeling doorlopend vanaf 2016. Daarnaast wordt verduurzaming ook ondersteund met een verlaagd Btw-tarief op de arbeidskosten voor isolatie, de salderingsregeling voor zonnepanelen en aanvullende subsidies van gemeenten en provincies. Een overzicht is te vinden op www.energiesubsidiewijzer.nl.

In het onderstaande ga ik in op de evaluaties van het NEF en de SEEH.

Nationaal Energiebespaarfonds 2014–2019: 32.000 woningen verduurzaamd

De meeste woningverduurzamingen worden in Nederland gefinancierd met eigen geld (spaargeld) of met de hypotheek. Het NEF is in 2014 vooral opgericht voor woningeigenaren die deze financieringsmogelijkheden niet hebben, zoals VvE's, of voor wie de (transactie)kosten en voorwaarden bij een hypotheek niet aantrekkelijk genoeg zijn om te gaan verduurzamen. Het NEF werkt met een combinatie van publiek en privaat geld. De private geldverstrekkers die deelnemen aan het NEF zijn de Rabobank, de ASN-bank, de ING, de Council of Europe Development Bank en de Europese Investeringsbank.

Het NEF is geëvalueerd door PWC². Het NEF heeft in de periode van 2014 tot en met 2019 de verduurzaming van ruim 32.000 woningen gefinancierd en kende in die periode een sterke groei van het aantal verstrekte financieringen³. Het NEF was hiermee doeltreffend. De opstartfase en enkele deelproducten (scholen, laadpunten) waren (vooralsnog) minder doeltreffend volgens PWC.

De financiering via het NEF werd door woningeigenaren en VvE's het meest gebruikt voor HR++ glas, zonnepanelen, isolerende deuren, gevelisolatie en vloerisolatie. Het grootste additionele effect heeft het NEF voor VvE's, omdat banken voorheen niet of nauwelijks financiering voor VvE's aanboden. De ruim 32.000 verduurzaamde woningen leveren volgens PWC een CO₂-reductie op van 57 miljoen kilo. Van de in 2019 toegevoegde financieringsmogelijkheden voor de verduurzaming van scholen en laadpalen was in de onderzochte periode nog zeer beperkt gebruik gemaakt⁴.

¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/energiecijfers-gebouwen>

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Tot en met juli 2021 staat de teller inmiddels op bijna 50.000 woningen die met het NEF/Nationaal Warmtefonds zijn verduurzaamd.

⁴ Tot en met juli 2021 staat de teller op 8 scholen die met het NEF/Nationaal Warmtefonds zijn verduurzaamd.

PWC heeft ook de financiële kant van het NEF in beeld gebracht. PWC concludeert dat het NEF in grote mate een revolverende werking heeft en dat de eerste inleg van 300 miljoen euro (banken en Rijk) naar verwachting in 2027 zal zijn afgelost. Revolverende werking betekent dat het rijksgegeld opnieuw kan worden ingezet. De kosten van het fonds waren met name in de opstartfase hoog (wel kosten, nog geen inkomsten uit rente). Het is volgens PWC aannemelijk dat later in de tijd de dan lagere kosten en hogere inkomsten van het NEF zullen zorgen voor een positief saldo. In de eerste jaren (2014–2016) heeft het NEF alleen de middelen van de overheid gebruikt. Zo werden de kosten voor de eindgebruikers zo laag mogelijk gehouden. In 2017–2019 zijn steeds meer private middelen ingezet. De publieke financiering bedraagt in 2019 20% van het totale fonds. De publieke middelen zorgen zo voor een hefboomwerking. De bij de start van het NEF als doel gestelde investeringsimpuls van totaal 600 miljoen euro wordt volgens PWC in 2021 bereikt. In totaal is in de periode 2014–2019 128 miljoen euro aan rijksgegeld in het NEF opgenomen, dat grotendeels revolveert. Voor de ontwikkeling van het NEF na de geëvalueerde periode, verwijs ik verder naar het Jaarverslag van het Nationaal Warmtefonds 2020⁵.

SEEH 2016–2020: 65.000 woningen verduurzaamd

De Subsidie energiebesparing eigen huis (SEEH) biedt een stimulans en ondersteuning voor het verduurzamen van de eigen woning. Voor individuele woningeigenaren was de SEEH beschikbaar van september 2016 tot en met april 2017 en van september 2019 tot en met december 2020. Sinds januari 2021 kunnen woningeigenaren voor isolatiesubsidie terecht bij de ISDE, de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing. VvE's kunnen bij de SEEH terecht voor subsidie voor isolatiemaatregelen en voor advies- en proceskosten. TNO heeft de SEEH geëvalueerd voor de periode 2016 tot en met 2020⁶.

De evaluatie van TNO laat zien dat tot en met 2020 65.000 eigenaar-bewoners ruim 165 miljoen euro via de SEEH hebben ontvangen en dat zij daarmee ruim 150.000 isolatiemaatregelen hebben genomen. Daarnaast hebben tot en met 2020 363 VvE's ruim 15,5 miljoen euro via de SEEH ontvangen en daarmee hebben zij in hun gebouwen 861 maatregelen genomen. In de onderzochte periode hebben daarnaast bijna 400 VvE's subsidie ontvangen voor energieadvies, procesbegeleiding of een duurzaam meerjarenonderhoudsplan voor een bedrag van bijna 900.000 euro. Met deze maatregelen heeft de SEEH in de periode 2016–2020 volgens TNO een besparing opgeleverd van 45 miljoen m³ aardgas en een CO₂-reductie van 81 kton per jaar. TNO heeft ook een aanname over het percentage «freeriders», waardoor het volgens TNO gaat om een *additionele* besparing van 29 miljoen m³ aardgas en een CO₂-reductie van 52 kton per jaar.

Zowel bij de individuele woningeigenaren als bij de VvE's was sprake van een zeer grote piek in het aantal aanvragen eind 2020. Om een verwacht negatief effect van de coronacrisis tegen te gaan, golden in de tweede helft van 2020 tijdelijk verhoogde subsidiebedragen van gemiddeld 30% van de investeringskosten. Daarnaast waren halverwege 2020 een aantal voorwaarden voor VvE's aantrekkelijker gemaakt, zoals het verstrekken van subsidie voor de huurwoningen (en niet alleen de koopwoningen) in een gemengde VvE.

⁵ 78.6.1 concept jaarverslag 2020 v0.9 (energiebespaarlening.nl)

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Met een koppeling aan CBS-data is door TNO ook in beeld gebracht welke woningeigenaren gebruik maakten van de SEEH. De analyse laat zien dat alle inkomensgroepen in koopwoningen gebruik maken van de regeling. Woningeigenaren met een laag inkomen maken relatief minder gebruik van de subsidie dan woningeigenaren met een gemiddeld of hoger inkomen. Het gemiddelde subsidiebedrag was juist weer iets hoger bij de laagste inkomens en bij de hoogste inkomens. Financieel bezit, zoals de beschikbaarheid van spaargeld, maakt weinig verschil voor het gebruik van de subsidie. De SEEH is vooral toegepast voor oudere woningen met slechtere energielabels (C en slechter). Hier is de regeling ook voor bedoeld, omdat in deze woningen de meeste besparing valt te boeken.

Uitbreiding SEEH voor VvE's – subsidie voor oplaadpuntenadvies

In samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heb ik recent de SEEH-regeling gewijzigd waarmee het voor VvE's met een eigen parkeergelegenheid mogelijk is gemaakt om subsidie aan te vragen voor een advies over het aanleggen van één of meer private oplaadpunten, het zogenoemde oplaadpuntenadvies. Aanleiding voor het toevoegen van deze nieuwe subsidiecategorie aan de SEEH is dat het binnen VvE's moeilijk is gebleken om tot een afgewogen en positief besluit te komen over de aanleg van één of meer oplaadpunten op de eigen parkeergelegenheid en het vaak voorkomt dat de leden van een VvE met een elektrische auto deze niet thuis kunnen opladen. De internetconsultatie sloot op 2 september. De aanpassing is op 6 oktober gepubliceerd in de Staatscourant, en deze wordt in januari 2022 van kracht.

Motie Grinwis – evaluatie subsidieregelingen

De motie⁷ van het lid Grinwis uit mei 2021 verzoekt het in de afgelopen jaren gevoerde isolatiebeleid en de daarbij ingezette subsidieregelingen te evalueren, daaruit lessen te trekken met het oog op een effectieve vormgeving van het eerder door de Kamer gevraagde nationaal isolatieprogramma⁸, zodat Nederland sneller, slimmer en socialer gaat isoleren. De belangrijkste regeling voor het stimuleren van isolatie in de gebouwde omgeving is de afgelopen jaren de SEEH geweest. De getrokken lessen worden in deze brief uitgebreid behandeld en meegenomen bij de vormgeving van het nationaal isolatie programma.

De motie benoemt specifiek de toegang van lage inkomens tot de regelingen. Ook daar is naar gekeken in de evaluatie van de SEEH. TNO heeft data van de SEEH-regeling gekoppeld aan data van het CBS over o.a. inkomen. Uit die data blijkt dat lagere inkomens gebruik hebben gemaakt van de SEEH, maar wel relatief minder dan hogere inkomens. Het is daarbij belangrijk om op te merken dat uit onderzoek⁹ blijkt dat lage inkomens minder interesse hebben in woningisolatie. Ik heb aandacht voor deze lage interesse en wil bij het ontwikkelen van nieuw beleid mij ook richten op het actief aanwakken van de interesse bij deze groep. Daarentegen blijkt ook uit de TNO-evaluatie dat de lage inkomens die wél gebruik hebben gemaakt van de SEEH, relatief meer maatregelen hebben genomen en hogere subsidiebedragen hebben ontvangen t.o.v. andere inkomensgroepen.

CE Delft voert momenteel de beleidsdoorlichting van artikel 4.1 op de begroting van BZK uit. Deze doorlichting is een analyse van de doeltref-

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 699

⁸ Kamerstuk 35 570, nr. 26

⁹ Rapportage-IO-Research-Natuur-Milieu-Isolatiebeleid-woningen.pdf (natuurenmilieu.nl)

fendheid en doelmatigheid van het beleid op de begroting in samenhang, inclusief een reconstructie van de totstandkoming van het beleid (overwegingen, uitgangspunten, bijsturen). In deze evaluatie zal in worden gegaan op het gevoerde energiebesparingsbeleid en de daarbij ingezette subsidieregelingen. Ik verwacht u deze beleidsdoorlichting eind 2021 te kunnen toesturen.

De leerpunten uit de evaluatie van de SEEH en uit de beleidsdoorlichting zullen worden meegenomen bij het nationaal isolatie programma waar momenteel aan wordt gewerkt.

Toezegging – energiebesparing in Caribisch Nederland:

In de Kamerbrief Duurzaam bouwen en wonen in de overzeese Koninkrijksdelen d.d. 21 december 2018 (Kamerstuk 35 000 IV, nr. 36) heb ik toegezegd dat ik de voorlichtingsorganisatie Milieu Centraal, in samenwerking met lokale organisaties, de kansen omtrent praktische verduurzamingsmaatregelen in woningen voor Caribisch Nederland in beeld laat brengen.

Er is in Caribisch Nederland nog veel winst te behalen met het vergroten van draagvlak, kennis en ervaring omtrent energiebesparing in de woning onder de bevolking. Omdat het gemiddelde elektriciteitsverbruik per huishouden in Caribisch Nederland hoger ligt dan in Europees Nederland, kunnen energiebesparingen de lokale huishoudens helpen om de energierekening te verlagen. Er is echter weinig data beschikbaar over het energieverbruik en kansen voor energiebesparing in Caribisch Nederland. Ik heb daarom Milieu Centraal de opdracht gegeven om, in samenwerking met lokale organisaties, de kansen omtrent praktische verduurzamingsmaatregelen in woningen voor Caribisch Nederland in beeld te brengen. Vanwege Corona en de nasleep hiervan heeft de samenwerking tussen BZK, Milieu Centraal en de contactpersonen vanuit de openbare lichamen en energiebedrijven op Saba, Sint Eustatius en Bonaire vertraging opgelopen.

Het onderzoek van Milieu Centraal is inmiddels wel gereed en geeft inzicht in de situatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar is vanwege de beperkte respons op de digitale vragenlijsten niet representatief. Tegelijkertijd geven de resultaten wel richting en zijn deze besproken met lokale partijen om de resultaten te kunnen duiden. Daarnaast zijn de resultaten aangevuld met de kennis en expertise van Milieu Centraal op het gebied van energiebesparingen in de gebouwde omgeving. Op deze manier zijn de resultaten vertaald naar bruikbare tips die op een zo laagdrempelig mogelijke manier activeren tot het nemen van energiebesparende maatregelen. Uit het onderzoek kwamen drie besparingsmogelijkheden naar voren die voor ieder eiland relevant bleken en slechts een lage of geen financiële investering vereisen: zuinig aircogebruik, besparen met ledverlichting en het besparen van water en energie tijdens het douchen.

Deze besparingsmogelijkheden zijn, waar mogelijk ook met besparingen in dollars, in overleg met de lokale partijen uitgelicht in social content en flyers. De flyers bevatten daarnaast ook tips over zuinig wassen en drogen en over het zuinig gebruik van een tweede koelkast of vriezer. De eilanden hebben de middelen inmiddels ontvangen en zullen deze op korte termijn zelf verspreiden via hun eigen kanalen. Alle content is vertaald in de verschillende talen die op de eilanden worden gesproken.

Naast de social content en flyers wordt er als pilot een ledlampactie opgezet op Saba. Bij inlevering van een gloei- of halogeenlamp ontvangt

ieder huishouden op Saba een gratis 4-pack ledlampen. Indien de pilot een succes blijkt te zijn, zal verkend worden in hoeverre hier ook animo voor is op de andere eilanden: Bonaire en Sint Eustatius.

Conclusie

Woningeigenaren en VvE's doen steeds meer aan verduurzaming en gebruiken daarvoor subsidies, spaargeld en financiering (NEF en hypotheken). De evaluaties van het NEF en de SEEH laten zien dat er door woningeigenaren en VvE's tussen 2016 en 2020 bijna 100.000 keer gebruik is gemaakt van een SEEH-subsidie respectievelijk een Energiebespaarlening van het NEF. Daarnaast is ook de ISDE-regeling voor warmte-opties al jaren een succesvolle regeling waar veel gebruik van wordt gemaakt. Bij zowel het NEF als de SEEH zijn toenemende aantallen door de jaren heen zichtbaar. Dit is het resultaat van een brede inzet van verschillende partijen zoals gemeenten, Rijk, maatschappelijke organisaties (zoals Vereniging eigen huis), de isolatiesector en woningeigenaren.

De regelingen worden gebruikt door eigenaren van koopwoningen en VvE's. Uit de evaluaties blijkt dat mensen in alle inkomensgroepen van deze regelingen gebruik maken. Wel is het zo dat hoge inkomens relatief er meer gebruik van hebben gemaakt. Dit beeld komt ook overeen met recent onderzoek¹⁰ dat laat zien dat interesse in woningverduurzaming groter is bij hogere inkomens.

De evaluaties laten zien dat regelingen goed werken, maar dat er ook aantal aandachtspunten zijn en er nog ruimte is voor verbetering. Deze staan toegelicht in de bijlage¹¹.

Een aantal van deze verbeterpunten is al opgepakt:

- Sinds september 2020 staat de SEEH ook open voor huurwoningen in gemengde VvE's.
- Sinds 1 januari 2021 kunnen woningeigenaren voor subsidie voor woningverduurzaming terecht bij de ISDE. Dit is een regeling die tot 2030 beschikbaar is, wat zorgt voor continuïteit. Ook biedt dit voor woningeigenaren extra mogelijkheden, omdat het bijvoorbeeld mogelijk is om een isolatiemaatregel met een warmte-optie te combineren om aan de twee maatregeleneis in de ISDE te voldoen.
- In maart 2021 is het budget voor de SEEH voor VvE's aangevuld. Daarnaast is er langjarig (t/m 2030) budget beschikbaar voor advies en proceskosten voor VvE's. Zo wordt gezorgd voor continuïteit.
- Het Nationaal Warmtefonds (opvolger van het NEF) heeft sinds 1 juli 2021 een nieuw product gericht op mensen zonder leenruimte. Vijftig gemeenten en zestig woningcorporaties hebben hiervoor concrete wijken en verduurzamingsprojecten aangemeld.
- Het Nationaal Warmtefonds werkt ook een financieringsmogelijkheid voor kleine VvE's uit.

Ik vind het belangrijk om de overige aanbevelingen uit evaluaties goed mee te nemen bij de vormgeving van nieuwe instrumenten als het nationaal isolatie programma.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁰ Rapportage-IO-Research-Natuur-Milieu-Isolatiebeleid-woningen.pdf (natuurenmilieu.nl)

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl