

Vergaderjaar 2022–2023

27 926

Huurbeleid

Nr. 370

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2022

Tijdens het Commissiedebat Klimaatakkoord gebouwde omgeving van 15 september 2022 (Kamerstukken 32 813 en 32 847, nr. 1109) is de vraag gesteld of enkel glas als gebrek moet worden aangemerkt om hiermee de woonlasten van huurders te laten dalen. Daarbij is gewezen op regelgeving in Vlaanderen. Ik heb daarop toegezegd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om aanvullende normering in te stellen voor enkel glas. Daarnaast is tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen de motie van het lid Kuiken c.s. aangenomen over een huurverlaging voor tochtige woningen.¹ In zijn reactie heeft de Minister-President aangegeven dat invulling gegeven wordt aan de motie door een aanpassing van het woningwaarderingstelsel (WWS) gericht op het lager waarderen van de slechte energielabels. Dit sluit aan bij de eerdere motie van de leden Nijboer en Bromet² over een onderzoek naar aftrekpunten voor huurwoningen met slechte labels in het WWS.

Rondom slecht geïsoleerde huurwoningen spelen drie opgaven: huurders op korte termijn beschermen tegen hoge energielasten, de verduurzaming van de woningvoorraad met het oog op CO₂-reductie en de betaalbaarheid op de langere termijn. Er zijn op dit moment nog te veel slecht geïsoleerde huurwoningen in Nederland: ca. 580.000 huurwoningen hebben een energielabel E of slechter.³ Ongeveer de helft van die

¹ Kamerstuk 36 200, nr. 26.

² Kamerstuk 35 925 VII, nr. 71.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Nationaal Isolatieprogramma*. 2 april 2022.

huurwoningen met een slecht energielabel heeft bovendien nog enkel glas (zie *Bijlage 1*).⁴

Met deze brief kom ik mijn hiervoor aangegeven toezegging na, en ga ik nader in op de uitwerking van de motie van het lid Kuiken c.s. en de motie van de leden Nijboer en Bromet.

1. Beleidsmaatregelen gericht op de verduurzaming van huurwoningen

Om de isolatie van huurwoningen te bevorderen, is in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, n. 77) aangekondigd dat verhuurders met normering en positieve prikkels gestimuleerd worden om slecht geïsoleerde woningen te verduurzamen. Voordat ik inga op het beleid gericht op de verduurzaming van huurwoningen, hecht ik eraan de uitgangspunten bij het beleid te schetsen. Daardoor wordt duidelijk waarom voor bepaalde beleidsinstrumenten gekozen is.

1.1 Uitgangspunten bij het verduurzamingsbeleid

Het beleid voor de verduurzaming van huurwoningen is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- a. *Sturen op de energieprestatie van de gehele woning*
Het uitgangspunt bij het beleid is om op zelfstandige momenten te sturen op de energieprestatie van de gehele woning, en niet op de kwaliteit van afzonderlijke bouwdelen (zoals het dak of het glas). Om de CO₂-uitstoot en de energierekening te verlagen, is het immers niet van belang *hoe* de energieprestatie wordt verbeterd maar *dat* de energieprestatie wordt verbeterd. Het energielabel van de woning laat ruimte aan de verhuurder om zo kosteneffectief mogelijk te sturen op de verduurzaming van de woning.⁵ Overigens wordt ook vanuit de Europese Commissie gewerkt aan normering van (huur)woningen die uitgaat van de energieprestatie van de gehele woning.
- b. *Vooraf het investeringsperspectief duidelijk maken voor verhuurders*
De gedachte achter het huidige beleid is om ambitieuze doelen te stellen in de nabije toekomst, zodat verhuurders weten waar ze aan toe zijn én de tijd krijgen om de verduurzaming te realiseren. Het kost simpelweg enige tijd om instemming op te halen bij huurders, de financiering rond te krijgen en de verduurzamingsmaatregelen daadwerkelijk uit te laten voeren.
- c. *De investeringscapaciteit op peil om te investeren*
Verhuurders moeten de financiële ruimte hebben om de doelstellingen te kunnen realiseren. Het afschaffen van de verhuurderheffing (voor grotere verhuurders) en het openstellen van de subsidieregeling voor private verhuurders (SVOH) zijn daarom essentieel. Maatregelen die de inkomsten van corporaties en andere verhuurders te veel raken kunnen ervoor zorgen dat zij onvoldoende middelen overhouden om de woningen te verduurzamen of om andere opgaven, zoals nieuwbouw en leefbaarheid, te realiseren. Het WWS is één centraal middel

⁴ Van alle corporatiewoningen met (minimaal 1 m²) enkel glas, had 42,3% in 2018 een slecht energielabel. In de private huursector had 68,4% van de woningen met enkel glas een slecht energielabel in 2018. Enkel glas is dus niet alleen te vinden bij huurwoningen met een slecht energielabel.

⁵ Het energielabel geeft het totaalresultaat weer van de diverse maatregelen in een woning. Hiermee kunnen bouwweigenaren bepalen welke maatregelen het meest effectief zijn om in de specifieke woningen het gewenste resultaat te bereiken. Tot 1 juli 2011 gold in het woningwaarderingstelsel (WWS) een waardering voor losse maatregelen zoals geïsoleerd glas. Per 1 juli 2011 is echter daarvan afgestapt en het energielabel als basis gebruikt voor waardering, juist met het oog op het realiseren van energiebesparing.

om te sturen op het op peil houden van de investeringscapaciteit door een rechtvaardige huurprijs.

1.2 Beleid gericht op de verduurzaming van slecht geïsoleerde huurwoningen

Met de hiervoor aangegeven uitgangspunten is het huidige verduurzamingsbeleid tot stand gekomen. Dit heeft geleid tot de volgende beleidsacties gericht op de verduurzaming van (slecht geïsoleerde) huurwoningen:

- a. *Nationale prestatieafspraken met woningcorporaties*
In ruil voor de afschaffing van de verhuurderheffing heb ik prestatieafspraken gemaakt met Aedes, VNG en Woonbond over verduurzaming, nieuwbouw, betaalbaarheid en leefbaarheid.⁶ De nationale prestatieafspraken vormen een afgewogen geheel dat voor de corporaties op sectorniveau precies financieel haalbaar is. Over verduurzaming is onder andere afgesproken dat corporaties alle woningen met energielabel E, F en G uiterlijk in 2028 uitschakelen, 450.000 woningen aardgasvrij maken, en 675.000 woningen toekomstklaar isoleren (met de Standaard als referentie). Hierbij zullen corporaties geen huurverhogingen vragen aan zittende huurders na het nemen van isolatiemaatregelen, zodat de woonlasten voor huurders dalen (door de verlaging van de energierekening).
- b. *Wettelijke eisen aan (de verhuur van) huurwoningen*
Naast de prestatieafspraken zullen per 2030 wettelijke eisen gesteld worden aan (de verhuur van) huurwoningen. Deze stok achter de deur moet ervoor zorgen dat huurwoningen in 2030 minimaal energielabel D hebben – ook private huurwoningen. Verhuurders krijgen hiermee een duidelijk perspectief voor de nabije toekomst, waar ze hun planning en investeringen op kunnen afstemmen. Bij de invoering van de normering zal ik in elk geval Aedes, VNG en Woonbond betrekken, gezien de met hen gemaakte prestatieafspraken. Zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat Klimaatakkoord gebouwde omgeving 13 april 2022 zal ik daarna de Tweede Kamer nader informeren. Ook zal bij de uitwerking van de normering rekening gehouden worden met het voorstel voor de EPBD-IV van de Europese Commissie, waarin naar verwachting ook minimumvereisten voor de energieprestatie van woningen zullen worden opgenomen.
- c. *Een verruiming van de subsidie voor private verhuurders (SVOH)*
De subsidieregeling voor energiebesparing, onderhoud en energieadvies in de private huursector (SVOH) zal vanaf begin 2023 worden uitgebreid naar huurwoningen in de vrije sector (nu geldt de regeling enkel voor gereguleerde huurwoningen). Zo krijgen private verhuurders extra financiële ondersteuning om de komende jaren de nodige verduurzamingsmaatregelen uit te voeren om hun woningen te laten voldoen aan de wettelijke eisen in 2030.
- d. *Aanpassing initiatiefrecht en instemmingsrecht*
Het initiatiefrecht wordt aangepast, zodat huurders – naast betere isolatie, HR++ glas en een betere cv-ketel – hun verhuurder kunnen verzoeken om ook andere verduurzamingsmaatregelen te treffen (bv. warmtepompen en zonnepanelen). Daarnaast wordt het instemmingsrecht aangepast met het oog op een versterking van het belang van betaalbaarheid, een versterking van de positie van de betrokken huurder en op het gewenste tempo van verduurzamingstrajecten van huurcomplexen. De aanpassing van het initiatiefrecht en het instemmingsrecht vergt aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. Een wetsvoorstel hiervoor is nu in voorbereiding. Ik verwacht de internet-

⁶ Kamerstukken 29 453 en 27 926, nr. 551.

consultatie voor dit wetsvoorstel rondom de jaarwisseling te kunnen starten.

2. Betaalbaarheidsmaatregelen

De maatregelen gericht op het uitfasen van slecht geïsoleerde huurwoningen zijn van belang voor de verduurzamingsopgave en dragen bij aan de betaalbaarheid op de langere termijn. De energierekening daalt immers als de woning is verduurzaamd. Gegeven de urgente problematiek rond de betaalbaarheid van de energierekening, waar de motie Kuiken c.s. op wijst, treft het kabinet ook maatregelen die op de korte termijn bijdragen aan betaalbaarheid – zowel generiek als gericht op huishoudens met de laagste inkomens. Specifiek in relatie tot de energielasten treft het kabinet maatregelen door de invoering van het prijsplafond voor energie⁷ en de energietoeslag van € 1.300 in 2022 en 2023. Daarnaast neem ik de volgende maatregelen gericht op betaalbaarheid:

- In de nationale prestatieafspraken is opgenomen dat woningcorporaties drie jaar lang voor alle huurders de huren matigen (met ingang van 1 juli 2023). Daarbij wordt de koppeling met de inflatie losgelaten en wordt de maximale huursomstijging 0,5% lager dan de CAO-loonontwikkeling, waardoor huurders er gemiddeld op vooruit zullen gaan.
- De huurtoeslag stijgt vanaf 1 januari 2023 voor veel huurders met ongeveer € 17 per maand. De besluitwijziging hiervoor is aan de Tweede en Eerste Kamer voorgelegd in het kader van de zogenoemde voorhangprocedure. Daarna zal ik het ontwerpbesluit zo spoedig mogelijk voor een advies voorleggen aan de Raad van State.
- Huurders met een inkomen op of onder 120% van het sociaal minimum krijgen in 2023 een wettelijk verplichte eenmalige huurverlaging tot € 550. Ongeveer 510.000 huishoudens komen hiervoor in aanmerking. Zij krijgen een huurverlaging van gemiddeld € 57 per maand. Het wetsvoorstel hiervoor heb ik voor advies voorgelegd aan de Raad van State met het verzoek dat advies zo spoedig mogelijk uit te brengen.

De combinatie van al deze maatregelen is bedoeld om de koopkracht van met name huishoudens met de laagste inkomens te verbeteren en de energierekening betaalbaar te houden. Deze maatregelen worden voor het grootste deel gefinancierd door het kabinet, maar voor een deel ook door de corporaties via hun huurbeleid. De maatregelen die corporaties in het huurbeleid nemen passen in het afgewogen pakket aan maatregelen en doelen dat is overeengekomen met Aedes, Woonbond en VNG.

3. Aanvullende normering op enkel glas

In de Tweede Kamer is tijdens het Commissiedebat van 15 september 2022 gevraagd om enkel glas bij huurwoningen als gebrek aan te merken en te laten leiden tot een huurverlaging. Daarbij werd expliciet verwezen naar normering op enkel glas in Vlaanderen (zie *Bijlage 2*). In dat kader acht ik de volgende overwegingen van belang:

- Het uitgangspunt achter het beleid is om op zelfstandige momenten te sturen op de energieprestatie van de gehele woning – en dus niet op één bouwdeel zoals enkel glas.⁸ Zoals aangegeven gaat het erom *dat* de woning wordt verbeterd, niet *hoe* deze wordt verbeterd. Het ligt in de rede dat verhuurders bij het verbeteren van een woning met een

⁷ Kamerstuk 36 200, nr. 77.

⁸ Bij een vervangingsmoment is dat anders: bij het vervangen van de kozijnen en deuren is het wel verplicht om enkel glas aan te pakken.

slecht energielabel ook het enkel glas zullen aanpakken. Tegelijkertijd blijkt ook uit de cijfers (zie *Bijlage 1*) dat er woningen zijn met enkel glas die desondanks beschikken over een betere energieprestatie. Of een woning enkel glas heeft is dus op zichzelf geen goede indicatie van de mate waarin een woning is geïsoleerd en daarmee ook niet van de energielasten waarmee een huurder in deze woning te maken heeft. Bovendien kan een eenzijdige focus op enkel glas leiden tot vocht- en schimmelproblemen, doordat aanwezig vocht niet meer condenseert op de beglazing maar op een niet-geïsoleerde buitenmuur.

- Daarnaast wil ik opmerken dat het verschil met het beleid met Vlaanderen minder groot is dan het lijkt. Ook in Vlaanderen wordt niet alleen gestuurd op enkel glas, maar op glas in combinatie met de energieprestatie van de gehele woning: enkel glas hoeft niet te worden vervangen als met andere maatregelen een beter label is bereikt. Ook geldt in Vlaanderen op dit moment dat de normering niet direct tot sancties kan leiden. Tenslotte betekent de normering in Vlaanderen niet dat de huurder daardoor automatisch aanspraak kan maken op een lagere huur. De huurder die meent dat de gebreken aan zijn woning tot een huurverlaging moeten leiden zal zich tot de rechter moeten wenden.
- In de nationale prestatieafspraken is met Aedes, VNG en Woonbond afgesproken dat corporaties de huurwoningen met een slecht energielabel uiterlijk in 2028 verduurzamen. Deze afspraak biedt corporaties een duidelijk investeringsperspectief, een ander uitgangspunt bij mijn beleid. Corporaties zullen de uitfasering in 2028 moeten hebben afgerond. Bij deze werkzaamheden richten zij zich niet specifiek op het uitfasen van enkel glas. Een aanvullende eis daarvoor zou betekenen dat ook woningen met een betere energieprestatie zouden moeten worden aangepakt terwijl de doelstelling zich richt op de woningen waar verduurzaming het hardst nodig is. Daardoor ontstaat het risico dat de huidige vastgestelde verduurzamingsdoelen niet meer in dezelfde termijn zijn te realiseren of zelfs moeten worden herzien.⁹ Daarom hecht ik eraan om vast te houden aan de afgewogen afspraken die met de corporaties zijn gemaakt.
- Met private verhuurders zijn geen afspraken gemaakt over het uitfasen van de slechtste labels richting het ingaan van wettelijke eisen in 2030. Zij kunnen hierop zelf anticiperen en hiervoor is ook een subsidieregeling beschikbaar. Er zijn geen directere stimulansen om hen hiertoe aan te zetten en voor hun huurders zijn niet alle betaalbaarheidsmaatregelen van toepassing die wel bij de corporaties gelden. Het is echter niet mogelijk enkel glas alleen in de private huursector als gebrek aan te merken.

Gegeven bovenstaande overwegingen acht ik het niet verstandig om aanvullende normering specifiek voor enkel glas in te stellen gegeven het huidige beleid. Daarnaast verwacht ik dat een zeer aanzienlijk deel van de woningen met enkel glas worden aangepakt bij de uitfasering van de slechte labels, aangezien het aanbrengen van isolerend glas een eenvoudige maatregel is om het energielabel te verbeteren.

⁹ In de nationale prestatieafspraken is overeengekomen dat «indien het kabinet beleid doorvoert dat een significant effect heeft op de financiële haalbaarheid van deze afspraken, waardoor deze niet meer financieel haalbaar zijn, partijen hier niet langer aan gehouden kunnen worden» (p. 21).

4. Voorgenomen beleid: aanvullende normering op energielabels via het WWS

Ik verwacht dat het gros van de verhuurders ruim voor 2030 in actie komt als reactie op de prestatieafspraken en de aangekondigde wetgeving. Het is logisch dat verhuurders het uitfasen van slechte energielabels onderdeel maken van hun reguliere onderhoudswerkzaamheden in de komende jaren. Tegelijkertijd ondersteun ik het idee om aanvullend beleid te maken om – met name private – verhuurders van slecht geïsoleerde woningen aan te sporen hun woningen zo snel mogelijk te verbeteren.

Zoals aangegeven is het verduurzamingsbeleid gestoeld op het energielabel en het uitgangspunt dat de investeringscapaciteit van verhuurders voldoende moet zijn om verduurzamingsmaatregelen te kunnen nemen. Ik wil aanvullende maatregelen doorvoeren binnen deze geformuleerde uitgangspunten. Daarom zal ik, zoals in de appreciatie van de motie Kuiken c.s. is aangegeven, vanaf 2024 aftrekpunten in het WWS toekennen voor huurwoningen met de energielabels E, F en G.

Op dit moment geldt dat een huurwoning met energielabel G 0 punten krijgt in het WWS. Dit puntenaantal loopt op naarmate het energielabel van de woning beter is (tot maximaal 52 punten voor een woning met energielabel A++). In het huidige systeem zit dus een positieve prikkel voor woningen met goede energielabels, maar ik wil deze prikkel versterken. Extra sturen via het WWS heeft namelijk meerdere voordelen:

- Het WWS is één centraal instrument om te sturen op een rechtvaardige huurprijs, in relatie tot de kwaliteit van de woning. Ik wil vooral die woningen met een hogere huurprijs aanvullend normeren, want daar hebben huurders in totaliteit hoge woonlasten gezien de geboden kwaliteit. Hiervan is sprake als een relatief hoge huurprijs wordt gevraagd voor slecht geïsoleerde woningen. Daarom is sturing via het WWS ook gericht op een gebrek. Bij een gebreksverklaring zal namelijk een effect optreden bij alle woningen, ook waar de huur laag is gezien de geboden kwaliteit.
- Het WWS kan beter gericht worden op juist die woningen waar investeringen nodig zijn voor verduurzaming. Het WWS beperkt immers de situatie van huurverlaging tot woningen waar het echt nodig is. Daarmee wordt ook beter geborgd dat verhuurders de investeringscapaciteit houden om nodige investeringen te doen voor verduurzaming. Zij hoeven op korte termijn niet iedere woning aan te pakken, maar enkel bij de woningen waar dat echt nodig is, waardoor ze voldoende ruimte behouden om te investeren in de verduurzaming van hun bezit.

5. Lopend onderzoek

Op dit moment onderzoek ik nog de effecten van sturing via in het WWS. Ik bekijk onder andere het aantal en de omvang van de huurprijsverlagingen als de verhuurder geen maatregelen treft om een woning met een slecht energielabel aan te pakken. Ook zal ik nagaan wat het effect van de huurverlagingen is op de investeringscapaciteit van verhuurders en hoeveel verhuurders in totaal moeten investeren om de slechte energielabels uit te faseren. Mijn voorlopige beeld is dat met het aanscherpen van het WWS de maximale huurprijs van een woning met energielabel G ongeveer € 50 per maand extra zou kunnen worden verlaagd ten opzichte van de huidige puntentelling (waarbij een woning met energielabel G 0 punten krijgt).

Ik verwacht dit onderzoek de komende weken af te kunnen ronden. Mijn streven is om begin december meer duidelijkheid te kunnen geven over de exacte vormgeving van de aanscherping van het WWS, parallel aan de aanpassing die ik wil doen in het WWS voor de regulering van het middensegment.

Deze aanscherping van het WWS wil ik in laten gaan per 1 januari 2024, zodat op dat moment daaruit huurverlagingen kunnen voortvloeien. Daarbij ga ik ervan uit dat verhuurders in 2028 zodanige stappen hebben gezet dat dan het WWS richting 2030 verder kan worden aangescherpt door extra aftrekpunten voor slechte labels.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge