Rijksoverheid

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



Beleidskompas

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

  Direct belanghebbenden zijn verhuurders, huurdersorganisaties en huurders van woningen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

  Relevante kennis en ervaring is aanwezig bij organisaties van verhuurders, huurdesorganisaties en huurders.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

  Verhuurders zijn tot nu toe betrokken door middel van overleg met brancheorganisaties: Aedes, IVBN en Vastgoed Belang. Huurders zijn betrokken geweest door overleg met de Woonbond.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De doelstelling opgenomen in het regeerakkoord betekent een grote verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving waaronder de huursector.
De verduurzamingsopgave heeft in de huurrregelgeving in algemene zin geen specifieke rol. Daar waar verduurzaming wel aan de orde is gaan zij onvoldoende uit van actuele verduurzamingsmaatregelen, zoals zonnepanelen. Dat belemmert het besluitvormingsproces tussen verhuurder en huurder op het moment verduurzaming aan de orde is.
Zo bepaalt het instemmingsrecht ingevolge artikel 7: 220 lid 2 BW, dat er sprake moet zijn van een redelijk voorstel. Er is echter niet wettelijk vastgesteld waaraan dat voorstel moet voldoen en wanneer een voorstel redelijk kan worden geacht. Zo wordt het belang dat een eventueel opvolgend huurder kan hebben bij verduurzaming nu niet benoemd. Specifieke individuele situaties van huurders kunnen daardoor verduurzaming vertragen of in de weg staan. Het kan gaan om een huurder die verduurzaming niet belangrijk acht, of om een huurder die gezien zijn persoonlijke situatie een andere verduurzamingsoplossing wenst terwijl een andere verduurzamingsoplossing voor de betrokken woningen in zijn algemeen de meest wenselijke is. Dit leidt ertoe dat het veel tijd en overleg kan vergen voordat een woningaanpassing kan worden gerealiseerd.

Gegeven dit probleem is het wenselijk om wettelijk vast te leggen onder welke voorwaarden voorgenomen verduurzamingsmaatregelen een redelijk voorstel vormen.

Het initiatiefrecht ex artikel 7: 243 BW is van belang als met name de huurder verduurzaming van de woning wenst, bijvoorbeeld om tot lagere energielasten en daarmee meer woongenot te komen en de verhuurder daarvoor geen of onvoldoende actie onderneemt. Artikel 7: 243 BW beperkt het initiatiefrecht nu tot specifieke bouwkundige maatregelen. Er zijn echter veel meer maatregelen mogelijk dan die beschreven in 7: 243 BW. Zo sluit het vigerende 7: 243 BW maatregelen uit zoals zonnepanelen of (hybride) warmtepompen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Versnelling van de verduurzaming in de gebouwde omgeving is urgent

Om dit te bereiken gaan we de verduurzaming in de gebouwde omgeving aanzienlijk versnellen. En dat is nodig. De recentste rapporten van het IPCC laten zien dat het steeds moeilijker wordt om de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken, en dat ook een scenario van 1,5 graad opwarming al grote consequenties heeft voor de volgende generaties. Even urgent is dat West-Europa haar afhankelijkheid van aardgas snel vermindert, zowel om onze geopolitieke afhankelijkheid sterk te verminderen als ter bescherming tegen de stijgende fossiele energieprijzen. In de gebouwde omgeving wordt nu meer dan 90% van de woningen nog met aardgas of andere fossiele energie verwarmd. We moeten dus veel minder energie gaan verbruiken, en fossiele energie gaan vervangen door duurzame alternatieven. De transitieopgave in de gebouwde omgeving is groot. Zowel in de aantallen woningen en gebouwen als in de benodigde aanpak. De combinatie van een gebouw en zijn gebruikers is in iedere situatie uniek. Dat maakt de opgave behalve groot ook uiterst complex.

Huursector: 'split incentive' remt aanpak energiearmoede

De meeste mensen met een laag inkomen wonen in een huurwoning. Ook het grootste deel van de mensen die te maken hebben met energiearmoede, 87%, woont in een huurwoning (in 75% van de gevallen in sociale huur). Het probleem van energiearmoede is door de gestegen energieprijzen alleen maar urgenter geworden. Het verduurzamen van deze woningen draagt bij aan het terugdringen van energiearmoede en is daarmee een mes dat aan twee kanten snijdt.

Betaalbaarheid in de huursector kent een belangrijke uitdaging; verhuurders doen de investering en de voordelen komen terecht bij de huurders. Daarom is het voor verhuurders niet altijd aantrekkelijk of mogelijk om te investeren in verduurzamingsmaatregelen, want deze kosten kunnen in veel gevallen niet op de huurders worden verhaald via huurverhoging (de zogenaamde 'split incentive').

c) Wat is de omvang van het probleem?

De verduurzamingsopgave betreft circa 60% CO2-reductie in 2030, 70% in 2035 en 80% in 2040. Deze doelstelling betekent dat verduurzaming van huurwoningen noodzakelijk is met een voortvarend tempo.
Er zijn in Nederland circa 4,4 miljoen koopwoningen, ongeveer 60% van de totale woningvoorraad. De andere 40% van de woningvoorraad zijn huurwoningen. Het merendeel betreft corporatie-huurwoningen (2,3 miljoen), het andere deel zijn woningen van private verhuurders (1,1 miljoen woningen). Van de huurwoningen hebben nog circa 580.000 woningen een laag energielabel E, F of G.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De benodigde CO_2-reductie is in het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving vertaald naar concrete subdoelstellingen die we in 2030 willen behalen. Voor huurwoningen zijn de volgende subdoelstellingen van belang:

- Isoleren van 2,5 miljoen woningen met nadruk op uitfaseren slechte labels (E, F en G):
  - 1,5 miljoen koopwoningen
  - 1 miljoen huurwoningen worden geïsoleerd naar de Standaard voor woningisolatie.
- Overstappen op duurzame installaties of een warmtenet:
  - 1 miljoen geïnstalleerde hybride warmtepompen in de bestaande bouw.
  - Realiseren van 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet in de bestaande bouw (in woningequivalenten).

In algemene zin houdt de analyse samengevat in, dat de opgave groot en complex is en dat het tempo van verduurzaming te laag is.
Voor het instemmingsrecht is vastgesteld, dat het van belang is dit aan te passen 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.
Voor het initiatiefrecht is vastgesteld dat het wenselijk is dat dit wordt uitgebreid met het doel huurders ook, actuele verduurzamingsmaatregelen te kunnen laten initiëren. Ook is vastgesteld dat het voor huurders van een wooncomplex van belang is gezamenlijk het initiatief tot verduurzaming te kunnen nemen.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De overheidsinterventie is gerechtvaardigd door het publieke belang verbonden aan verduurzaming van de huursector.
Dit belang vereist dat de wetgever vastlegt wanneer verduurzamingsmaatregelen in ieder geval redelijk zijn (en dus niet kunnen worden tegengehouden door individuele huurders). Op een vergelijkbare wijze vergt dit van de wetgever duiding van de

verduurzamingsmaatregelen waarom een huurder redelijkerwijs kan verzoeken, zelfs als deze maatregelen verder gaan dan 'standaardverduurzamingsmaatregelen'.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Doel van het wetsvoorstel is: a. wettelijk vastleggen onder welke voorwaarden een voorstel tot verduurzaming van de woning redelijk wordt geacht in de zin van artikel 7:220 BW (nu nog vereiste instemming huurder of 70% huurders bij complexen);
b. verruiming van het recht van huurders om verduurzamingsmaatrelen af te dwingen bij de verhuurder (meer dan de huidige wettelijk benoemde verduurzamingsmaatregelen'), en wettelijk vastleggen wanneer zij dan als collectief kunnen doen.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

De doelen dragen bij aan:
- Isoleren van 2,5 miljoen woningen met nadruk op uitfaseren slechte labels (E, F en G):
    -1 miljoen huurwoningen worden geïsoleerd naar de Standaard voor woningisolatie.
- Overstappen op duurzame installaties of een warmtenet:
    - 1 miljoen geïnstalleerde hybride warmtepompen in de bestaande bouw.
    - Realiseren van 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet in de bestaande bouw (in woningequivalenten).

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Belangrijk aangrijpingspunt is de bestaande regelgeving. Deze regelgeving bestaat uit een aantal bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Het is niet mogelijk de gewenste effecten te bereiken door de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek buiten beschouwing te laten. Daarbij is een belangrijk aangrijpingspunt het handelingsvermogen van huurders. Dit laat onverlet dat daarnaast wordt ingezet op andere aangrijpingspunten om verduurzaming van huurwoningen te stimuleren: de bereidheid van corporaties om een bijdrage te leveren aan verduurzaming en aan lagere woonlasten van huurders.

Een ander belangrijk aangrijpingspunt is het reeds bestaande overleg dat plaattsvindt op grond van de Wet op het overleg huurder verhuurder. Dit betreft het overleg tussen verhuurders en hun huurdersorganisaties

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Kansrijke beleidsopties zijn:

1. Verduurzaming een meer specifieke plek geven in de huurregelgeving
2. Verduurzaming meer verplichtend opleggen in de huursector

c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

Optie 1: Huurders en verhuurders zullen door de wijziging van regelgeving meer duidelijkheid vooraf hebben over het besluitvormingsproces in het geval van verduurzaming. Dit zal het tempo van de verduurzaming ten goede komen, en daarmee een positief effect hebben op het milieu. De wijzigingen kunnen zo worden vormgegeven, dat zij rekening houden met de belangen van huurders en verhuurders. Het gaat daarbij met name om het belang van verduurzaming met gelijkblijvende woonlasten, versnelde besluitvorming en de mogelijkheden om bij verduurzaming rekening te houden met het algemene exploitatie – en onderhoudsbeleid van een verhuurder.

Optie 2: Verduurzaming meer verplichtend opleggen kan enerzijds verduurzaming versnellen. Anderzijds is er het risico dat dit ten koste gaat van de specifieke situatie van de betrokken huurder en verhuurder.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

1. Aanpassen van het instemmingsrecht en het initiatiefrecht leidt ertoe dat huurders en verhuurders meer duidelijkheid vooraf hebben over het besluitvormingsproces in het geval van verduurzaming. Dit zal het tempo van de verduurzaming ten goede komen, en daarmee een positief effect hebben op het milieu.

   De wijzigingen zijn zo vormgegeven, dat zij rekening houden met de belangen van huurders en verhuurders. Het gaat daarbij met name om het belang van verduurzaming met gelijkblijvende woonlasten, versnelde besluitvorming en de mogelijkheden om bij verduurzaming rekening te houden met het algemene exploitatie – en onderhoudsbeleid van een verhuurder.

2. Verduurzaming meer verplichtend opleggen kan enerzijds verduurzaming versnellen. Anderzijds is er het risico dat betrokken huurders daardoor hogere woonlasten krijgen, en/of dat verhuurders problemen gaan ondervinden in hun exploitatie- en onderhoudsbeleid.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

De volgende toetsen zullen nog worden uitgevoerd:
- Toetsing regeldruk: adviesverstrekking door ATR
- Toetsing op uitbvoeringsgevolgen rechterlijke macht: adviesverstrekking Raad voor de Rechtspraak
- Uitvoeringsgevolgen huurcommissie

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Dit wetsvoorstel is gericht op het aanpassen van het instemmingsrecht en het initiatiefrecht (beleidsoptie 1 zoals aangeduid in 4a).

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid;

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat huurders en verhuurder zelf invulling kunnen geven aan verduurzaming van hun huurwoningen, rekening houdend met de diverse belangen zoals de woonlasten van de huurders en de exploitatiemogelijkheden van verhuurders.
Het wetsvoorstel draagt eraan bij dat geen interventies van de overheid noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in de vorm van toetsing vooraf en handhavingsactiviteiten.

- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);

Het wetsvoorstel bouwt voor het instemmingsrecht voort op bestaande structuren: het overleg van verhuurders met hun bewonerscommissie en huurdersorganisaties en op de nu al wettelijke regels voor renovaties van complexen. Het wetsvoorstel leidt daardoor tot een herkenbaar besluitvormingsproces voor verhuurders en huurders en sluit daardoor aan bij het in dat kader ontwikkelde doenvermogen van verhuurders en huurders. De regeldruk voor verhuurders en bewonerscommissies/huurdersorganisaties voor hun onderlinge afstemming neemt door die aansluiting in geringe mate toe. De regeldruk voor afstemming tussen verhuurders en individuele huurders neemt af.
De aanpassing van het instemmingsrecht wordt aangepast aan actueel mogelijke verduurzamingsmaatregelen (bijvoorbeeld zonnepanelen of een warmtepomp). Dit leidt op zichzelf niet tot meer regeldruk. Wel zal de aanpassing naar actueel mogelijke verduurzamingsmaatregelen maken dat het doenvermogen van huurders toeneemt. Zij kunnen namelijk meer gebruik maken van het wettelijk initiatiefrecht en hoeven minder

inzet te plegen om verduurzamingsmaatregelen te realiseren die nu wettelijk niet onder dat initiatiefrecht vallen. Ook vergemakkelijkt het wettelijk collectief initiatiefrecht initiatieven van groepen huurders in een complex. Dit draagt bij aan regeldrukvermindering van individuele huurders en van verhuurders die door individuele initiatieven voor een deel van het complex verduurzaming van het gehele complex willen doorvoeren.

- Brede maatschappelijke impact?

Het wetsvoorstel zal maatschappelijk impact hebben op de huursector; in die sector wordt verduurzaming vergemakkelijkt, rekening houdend met de belangen van huurders en verhuurders.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Risico's zijn of verhuurders in de praktijk voldoende in staat zijn om overleg te voeren met bewonerscommissies en/of huurdersorganisaties. Hierin is voorzien door hiervoor zo veel mogelijk aan te sluiten bij het overleg op grond van de Wet op het overleg verhuurder huurders en door op landelijk niveau te zorgen voor een convenant inzake verduurzamingsdoelstellingen (landelijke prestatieafspraken corporatiesector) en over afspraken die in algemene zin aan renovaties moeten worden verbonden. Tevens is hierin voorzien doordat de wetgeving een amvb mogelijk maakt waarmee nadere regels kunnen worden gegeven over de resultaten van het overleg tussen verhuurder en bewonerscommissie.
Daarnaast wordt gestreefd naar kennisvergroting bij huurders; door inzet van informatieverstrekking via internet en met behulp van de gemeenten.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

De voorgenomen monitoring zal zich deels baseren op de reeds bestaande reguliere monitoring van de energetische kwaliteit van de huurwoningvoorraad. Deze verloopt nu grotendeels via het WoON en de Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving. Daarnaast verloopt die via de monitoring van de prestatieafspraken voor de corporatiesector.
Voorts is voorzien in een evaluatie. Het moment en de exacte inhoud van deze evaluatie moet nog worden bepaald. Wel is het voornemen dat de uitkomsten van die evaluatie moet kunnen leiden tot besluitvorming over een amvb die nadere regels kan stellen voor de overeenstemming tussen de verhuurder en zijn bewonerscommissie.