

Mogelijkheden voor en effecten van de introductie van een isolatievoucher

Op initiatief van de Consumentenbond, Energie-Nederland, Bouwend Nederland, Natuur & Milieu en de Nederlandse vereniging Duurzame Energie wordt onderzocht hoe er een impuls kan worden gegeven aan het isoleren van bestaande woningen met behulp van een Nationaal Isolatie Programma. Eén van de voorstellen binnen dit programma is het introduceren van een isolatievoucher van € 2.000 om eigenaren van slecht geïsoleerde woningen te stimuleren om isolatiemaatregelen te nemen.

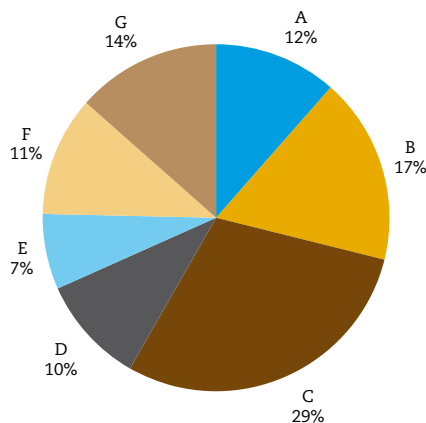
In deze notitie wordt de mogelijke vormgeving van de isolatievoucher besproken. Daarnaast worden zowel de financiële als de energetische effecten berekend. Deze notitie richt zich in eerste instantie op koopwoningen. Er zal daarnaast ook een indicatie worden gegeven van de kosten en mogelijke effecten in de particuliere huursector. Om een beeld te geven van de huidige situatie zal eerst de huidige energetische staat van de woningvoorraad in kaart worden gebracht. Ook zal een beeld worden gegeven hoeveel energiebesparende maatregelen al zijn genomen in de afgelopen jaren.

1.1 Huidige situatie en autonome ontwikkelingen

42% van de koopwoningen heeft een energielabel lager dan C

Slechts 50% van de woningvoorraad heeft momenteel een energielabel. Met name woningen met goede labels zijn geregistreerd. Op basis van geregistreerde labels en voorlopige labels van het RVO kan toch een redelijke inschatting van de labelverdeling van de voorraad koopwoningen worden gemaakt. Uit figuur 1 blijkt dat 42% van de koopwoningen een label slechter dan C heeft. Onder de slechte labels bestaat een relatief groot aandeel uit woningen met label G. Bijna 30% van de woningen heeft een 'goed' energielabel (A of B).

Figuur 1 Huidige energielabel verdeling woningvoorraad, koopwoningen

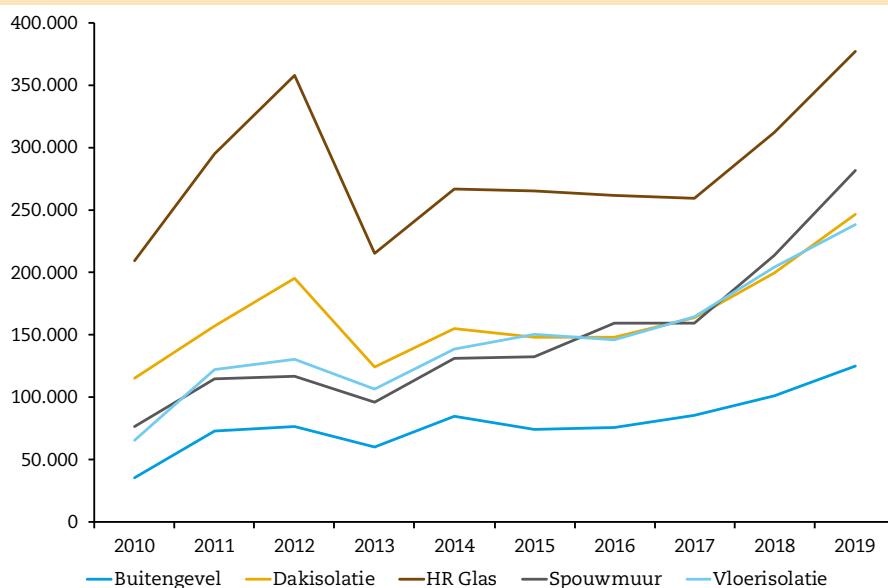


Bron: WoOn 2018, RVO energielabeldatabase

In 2019 werden bijna 1,3 miljoen isolerende maatregelen genomen

In de huidige situatie worden in de woningvoorraad jaarlijks al isolerende maatregelen genomen. Volgens de monitor van RVO¹ waren dit er bijna 1,3 miljoen in 2019. Het aantal maatregelen stijgt sterk sinds 2017. HR-glas is de meest genomen maatregel, gevolgd door spouwisolatie, dakisolatie en gevelisolatie. Vloerisolatie wordt volgens deze monitor het minst toegepast. Op basis van consumentenonderzoek wordt naar schatting ongeveer 60% van de maatregelen genomen in de koopsector (RVO 2018, 2017 en 2016). Dit komt neer op circa 760.000 isolatiemaatregelen. Isolerende maatregelen worden in veel gevallen afzonderlijk van elkaar genomen, maar kunnen ook in combinatie plaatsvinden.

Figuur 2 Aantal genomen isolatiemaatregelen, naar type maatregel, 2010-2019



Bron: Dashboard energiecijfers RVO/GFK 2020

1.2 Vormgeving

Doelgroep voucher

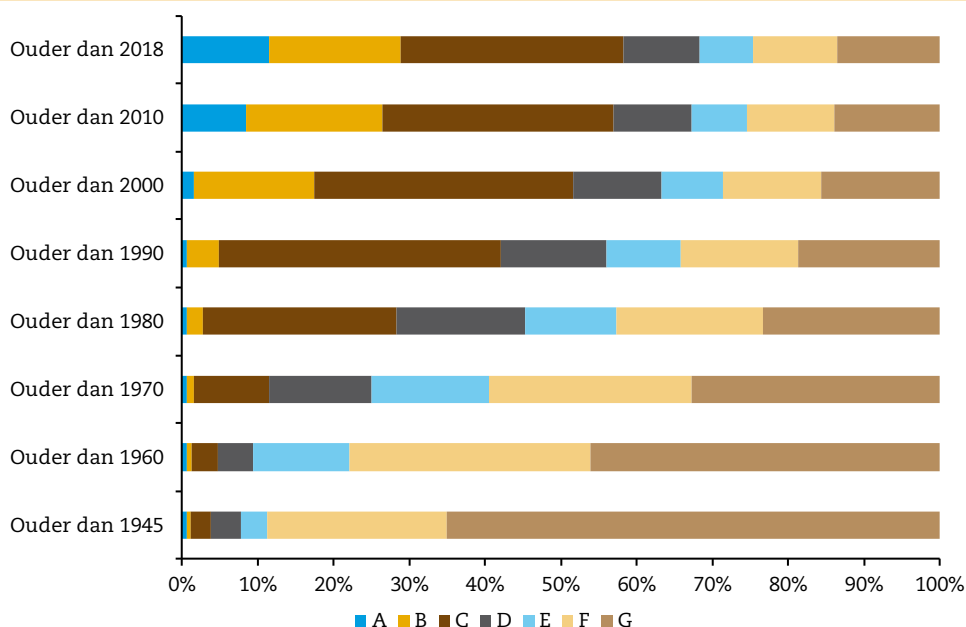
De voucher is gericht op het stimuleren van isolatiemaatregelen in slecht geïsoleerde woningen. Een groot deel van de woningen heeft echter geen geregistreerd energielabel. Daarom is de uitgave van een voucher makkelijker te operationaliseren op basis van bouwjaar van de woningen. Er is namelijk een vrij sterk verband tussen het bouwjaar het energielabel van de woning. Bovendien is de maatregel goed te operationaliseren met behulp van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

Kijkend naar de woningvoorraad zou het in de rede kunnen liggen om de voucher te richten op koopwoningen ouder dan 1980. Op deze manier worden de vouchers verstuurd naar de woningen met slechtste labels en zo min mogelijk naar woningen met al een relatief goed isolatieniveau (figuur 3). Van de in totaal bijna 4.520.000² koopwoningen heeft 55% van de koopwoningen een bouwjaar ouder dan 1980. Deze doelgroep bestaat daarmee uit 2.484.000 woningen. De centrale variant in dit onderzoek richt zich op deze doelgroep. Een alternatieve keuze kan zijn om de voucher bijvoorbeeld te richten op koopwoningen ouder dan 1990. Hiermee kunnen meer woningen worden bereikt maar zal de budgettaire last ook hoger liggen. Verderop in de notitie wordt deze variant besproken (zie paragraaf 1.5).

¹ RVO dashboard energiebesparing <https://energiecijfers.databank.nl/dashboard/dashboard/energiebesparing/>

² CBS <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>

Figuur 3 Labelverdeling op basis van bouwjaar



Bron: WoOn 2018, RVO energielabeldatabase

Fasering

Om grote pieken te voorkomen en continuïteit te creëren voor de bouwbedrijven, is het verstandig om de vouchers in fasen te versturen naar de woningen. In de berekeningen is verondersteld dat in tien jaar iedere woning binnen de doelgroep een voucher ontvangt. Daarmee zal jaarlijks naar 10% van de koopwoningen ouder dan 1980 een voucher worden opgestuurd. Hierbij is het een optie om bijvoorbeeld oudere woningen eerder een voucher te sturen. In deze notitie wordt vooralsnog uitgegaan van een gelijke jaarlijkse verdeling.

Conditie

Bij de berekeningen is uitgegaan van een voucherbedrag van € 2.000, dat na ontvangst twee jaar geldig is en kan worden gebruikt in combinatie met bestaande regelingen. Op deze manier hebben woningeigenaren voldoende tijd om de werkzaamheden te organiseren en de voucher te gebruiken, en worden bovendien grote pieken in de tijd voorkomen. Het voucherbedrag zal in één keer worden besteed en is geldig vanaf een bruto investering van € 4.000 (excl. voucher en andere subsidies). Het minimumbedrag bij de besteding van de voucher is bedoeld om woningeigenaren te stimuleren uitgebreidere isolatiemaatregelen te laten nemen dan doorgaans wordt gedaan en daarmee de additionaliteit van de vouchers te vergroten.

Organisatie

De organisatie rond de uitgifte van de voucher kan bijvoorbeeld plaatsvinden via het Rijk. Woningegenaren krijgen de voucher opgestuurd per post en kunnen deze vervolgens verzilveren bij bouwbedrijven zodra zij isolatiemaatregelen nemen. De bouwbedrijven zullen vervolgens worden gecompenseerd voor de vouchers door het Rijk. Voor de administratieve afhandeling van de vouchers kan mogelijk het best worden aangesloten bij bestaande regelingen, zoals de ISDE-subsidie die wordt uitgevoerd door RVO.

1.3 Casusposities

Om te bepalen in welke mate woningeigenaren maatregelen zullen nemen als gevolg van de voucher, worden hieronder eerst de verschillende casusposities in kaart gebracht. Op basis van de omvang van de voucher, het minimum investeringsbedrag van € 4.000 en de investeringskosten van labelstappen zullen woningeigenaren die van de voucher gebruik maken, gemiddeld twee labelstappen maken. Voor woningen met label C vormen twee stappen naar label A een relatief hoge investering waar slechts beperkte baten tegenover staan. Om deze reden zullen eigenaren van woningen met label C waarschijnlijk kiezen voor één labelstap.

Netto investeringen liggen tussen de € 1.100 en € 4.900

De kosten³ voor 2 labelstappen varieerden van € 6.200 tot € 8.600. Hierbij vergt de stap van G naar E de hoogste investering, gevolgd door de stap van D naar B. Bij de stappen van F naar D en van E naar C gaat het om een vergelijkbaar bedrag. De enkele labelstap van C naar B kost gemiddeld € 4.000.

Op basis van bestaande regelingen (ISDE, voormalig SEEH) kunnen woningeigenaren subsidie ontvangen voor het nemen van isolatiemaatregelen. De omvang van de subsidie is sterk afhankelijk van de woning en de maatregelen. Op basis van een schatting is een gemiddeld bedrag van € 1.700 voor twee labelstappen en € 850 voor één labelstap bepaald. De voucher zal goed zijn voor een bedrag van € 2.000. De uiteindelijke netto investeringen liggen daarmee tussen de € 1.100 en € 4.900, zoals is weergegeven in onderstaande tabel.

| Tabel 1 | | Gemiddelde investeringen op woningniveau | | | | |
|--|----------------|--|----------------|----------------|----------------|--|
| | C naar B | D naar B | E naar C | F naar D | G naar E | |
| Aandeel in koopwoningen ouder dan 1980 | 37% | 14% | 10% | 16% | 19% | |
| Bruto investering | € 4.000 | € 7.800 | € 6.600 | € 6.200 | € 8.600 | |
| Bestaande regelingen | € 900 | € 1.700 | € 1.700 | € 1.700 | € 1.700 | |
| Voucher | € 2.000 | € 2.000 | € 2.000 | € 2.000 | € 2.000 | |
| Netto investering | € 1.100 | € 4.100 | € 2.900 | € 2.500 | € 4.900 | |
| Percentage van bruto investering | 28% | 53% | 44% | 40% | 57% | |

Bron: EIB, ECN, milieu-centraal

Besparing, baten en terugverdientijd op woningniveau

Voor bijna alle gemiddelde casusposities geldt dat de netto investering rendabel is voor de woningeigenaren. De netto contante waarde⁴ van de rendabele investeringen ligt tussen de € 750 en € 3.300. De investeringen voor de labelstappen van G naar E zijn daarbij het meest rendabel. De stap van C naar B kent de laagste netto contante waarde van de rendabele investeringen. Alleen de maatregelen van D naar B kunnen niet binnen de levensduur worden terugverdiend. Deze investering kent een netto contante waarde van € -100.

Investeringskosten kennen nog steeds lange terugverdientijden bij voucherbedrag van €2.000

Ondanks dat het grootste deel van de investeringen rendabel is, gelden niettemin lange terugverdientijden (15 tot 17 jaar). Vaak wordt gesteld dat woningeigenaren een relatief korte horizon hebben bij dergelijke investeringen, waardoor lange terugverdientijden onaantrekkelijk zijn. Om de

³ Op basis van kostenkengetallen aangeleverd door ECN in 2018.

⁴ Verdisconteerd tegen een discontovoet van 3% over een periode van 40 jaar. Gehanteerde gasprijzen zijn op basis van de meest recente KEV en vastgesteld beleid omtrent belastingverhoging.

investering voor woningeigenaren aantrekkelijker te maken, kan ervoor worden gekozen om het voucherbedrag te verhogen. Het verhogen van het voucherbedrag kan de terugverdientijd terugbrengen. In het voorbeeld in tabel 2 is weergegeven welk bedrag nodig is om voor de verschillende casusposities een terugverdientijd van 7 jaar te realiseren. Dit bedrag varieert van € 2.600 tot € 5.000 waarbij het gemiddelde voucherbedrag € 3.400 zal bedragen. Het verhogen van het voucherbedrag zal leiden tot groter gebruik van de regeling. Hoe hoger het bedrag des te groter de energetische effecten zullen zijn. Hiertegenover staat dat de budgettaire lasten zullen toenemen en de additionaliteit ten opzichte van een lager voucherbedrag kleiner wordt waardoor de kosteneffectiviteit afneemt. Hoe dit precies zal uitvallen is niet in te schatten.

| Tabel 2 Gemiddelde kosten en baten op woningniveau | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | C naar B | D naar B | E naar C | F naar D | G naar E |
| Netto investering | € 1.150 | € 4.100 | € 2.900 | € 2.500 | € 4.900 |
| Jaarlijkse gasbesparing* (m ³) | 84 | 171 | 177 | 217 | 353 |
| Baten** | € 1.900 | € 4.000 | € 4.100 | € 5.000 | € 8.200 |
| Netto contante waarde (40 jaar) | € 750 | € -100 | € 1.200 | € 2.500 | € 3.300 |
| Terugverdientijd (jaren)*** | 15 | 25 | 17 | 13 | 15 |
| Benodigde voucher voor 7 jaar terugverdientijd | € 2.600 | € 5.000 | € 3.700 | € 3.100 | € 4.600 |

*Besparingen zijn gebaseerd op werkelijke gasverbruiken uit WoOn 2018 naar energielabel. Gewogen gemiddelde van verschillende woningtypes bij gemiddelde woninggrootte binnen de woningvoorraad met het relevante label.
 **Verdisconteerd tegen een discontovoet van 3% over een periode van 40 jaar. Gehanteerde gasprijzen zijn op basis van de KEV en vastgesteld beleid omtrent belastingverhoging.
 ***Voor berekenen van de terugverdientijd is geen discontovoet gebruikt.

Bron: EIB

Discontovoeten en terugverdientijden

Bij het bepalen of partijen bepaalde investeringen zullen nemen is het belangrijk om de toekomstige baten goed te waarderen. In de regel worden toekomstige kosten en baten gewaardeerd met behulp van een discontovoet. De hoogte van de discontovoet is afhankelijk van welke partij de investering neemt. Zo rekent de overheid met een discontovoet voor niet diversifieerbare risico's om rekening te houden met systematisch risico. Voor particulieren die individuele investeringen nemen, gaat het om risico en tijdsvoorkeur die zij bij de investering impliciet hanteren. In deze notitie is gerekend met een reële discontovoet van 3% en een lange horizon van 40 jaar.

Een andere manier om te bepalen of partijen investeringen zullen nemen is het in kaart brengen van terugverdientijden. De terugverdientijd is het moment waarop de totale baten hoger worden dan de investering. Vaak wordt gesteld dat woningeigenaren geen lange horizon hebben. Dit wijst in feite op een hoge impliciete discontovoet. In tabel 2 zijn de terugverdientijden voor de verschillende casuspositie weergegeven. Bij het bepalen van de terugverdientijden is geen discontovoet gehanteerd.

Veel vrijheidsgraden in de keuze van de vormgeving

Er bestaan verschillende keuzes rondom de inrichting van de voucher. Zo kunnen er keuzes worden gemaakt over de doelgroep, de hoogte van de voucher, het minimum investeringsbedrag en de mogelijkheid om de voucher te gebruiken in combinatie met andere

regelingen. In deze notitie is getracht om keuzes te maken die de kosteneffectiviteit van vouchers verbeteren, maar andere rondom de vormgeving zijn ook mogelijk.

42% van woningeigenaren binnen de doelgroep zal maatregelen nemen

De effecten van de voucher zijn sterk afhankelijk van het gedrag van de woningeigenaren die de voucher ontvangen. Niet alle woningeigenaren zullen in de praktijk bij een positief rendement de verbeteringen ook daadwerkelijk uitvoeren. Zo zullen er woningeigenaren zijn die rendabele investeringen niet doen, terwijl zij dit wel zouden kunnen. Het nemen van maatregelen kost de woningeigenaar tijd en moeite. Ook kunnen er financieringsproblemen zijn of is er sprake van monumentale of andere karakteristieke panden, waar verbeteringen het bijzondere karakter van het pand te veel aantasten of relatief kostbaar zijn. Aangezien er geen precieze informatie over de verdeling beschikbaar is, is aangenomen dat van de woningeigenaren die vallen in een casuspositie met een positief rendement 50% (rule-of-half) daadwerkelijk de maatregelen neemt.

In de woningen waar gemiddeld binnen 40 jaar geen positief rendement kan worden behaald met de investeringen (label D), zal slechts een klein aandeel maatregelen nemen met behulp van de voucher. In sommige gevallen die afwijken van het gemiddelde kan de investering bij label D woningen wellicht toch worden terugverdiend. Daarnaast zijn er ook woningeigenaren die niet uitsluitend om financiële redenen maatregelen treffen, maar dit ook vanuit duurzaamheidsoogpunt doen. Om deze redenen is ondanks het gemiddeld negatieve saldo aangenomen dat 10% van de woningeigenaren door de voucher over de streep zal worden getrokken. Woningeigenaren met een goed energielabel (A en B) die een voucher ontvangen zullen deze niet gebruiken.

Op basis van de hierboven genoemde uitgangspunten zal uiteindelijk over 10 jaar tijd 42% van de woningeigenaren in de doelgroep die een voucher ontvangen isolatiemaatregelen nemen.

1.4 Effecten van de voucher

Jaarlijks zullen binnen de doelgroep 104.000 woningen worden geïsoleerd

Aan de hand van de fasering zullen jaarlijks 248.000 vouchers worden verstuurd naar eigenaren van koopwoningen. Op basis van de hierboven besproken uitgangspunten zal jaarlijks 104.000 van deze woningeigenaren isolatiemaatregelen nemen met de voucher. Uitgaande van een voucherbedrag van € 2.000 is de budgettaire last van de voucher jaarlijks € 208 mln.

Tabel 3 Aantallen vouchers en woningen waar maatregelen worden genomen, 2022-2031

| | Per jaar | Totaal |
|---|----------|-----------|
| Aantal uitgegeven vouchers | 248.000 | 2.484.000 |
| Aantal woningen waar maatregelen worden genomen | 104.000 | 1.043.000 |
| Voucher (mln. €) | 208 | 2.084 |

Bron: EIB

Jaarlijkse investeringen, energiebesparing en CO₂-reductie

Als gevolg van de genomen maatregelen zullen er jaarlijks € 658 miljoen aan investeringen plaatsvinden. Over de gehele periode is dit € 6,6 mld. De beschreven isolatiemaatregelen leiden tot een jaarlijkse energieparing van 0,7 PJ. Na 10 jaar bedraagt de jaarlijkse energiebesparing 6,8 PJ. Ervanuit gaande dat deze energie volledig in aardgas wordt bespaard, wordt er jaarlijks een CO₂-reductie van 0,038 Mton gerealiseerd. Aan het eind van de periode zal dit zijn opgelopen tot een CO₂-reductie van 0,38 Mton.

Tabel 4 Totale en additionele investeringen en CO₂-reductie, 2022-2031

| | Per jaar | Totaal |
|---|----------|--------|
| Totale investering en besparing | | |
| Investerings (mln.) | 658 | 6.585 |
| Energiebesparing (PJ) | 0,7 | 6,8 |
| CO ₂ -reductie* (Mton) | 0,038 | 0,38 |
| Additionele investering en besparing (70%) | | |
| Additionele investeringen (mln.) | 461 | 4.610 |
| Additionele energiebesparing (PJ) | 0,5 | 4,8 |
| Additionele CO ₂ -reductie* (Mton) | 0,027 | 0,27 |

*Bij een emissiefactor van 56,4 kg CO₂ per GJ (RVO)⁵

Bron: EIB

Additionaliteit relatief gunstig

Het effect van de voucher is niet volledig additioneel. Ook woningeigenaren die al zonder de voucher maatregelen zouden nemen kunnen gebruik maken van de voucher. Voor een deel bestaan de jaarlijkse investeringen en energiebesparing daarom uit free-rider effecten.

Zoals eerder weergegeven worden er jaarlijks al isolatiemaatregelen genomen in woningvoorraad. Hierbij gaat het voornamelijk om enkelvoudige maatregelen van rond de €2.000 (spouwmuren, beglazing etc.). Door de voucher te koppelen aan een minimum investeringsbedrag van € 4.000 worden woningeigenaren die al van plan waren kleine maatregelen te nemen gestimuleerd deze te combineren met aanvullende isolatiemaatregelen. De additionaliteit ligt daarom ook voornamelijk in uitbreiden van de isolatiemaatregelen die ook zonder voucher genomen zouden worden. Daarnaast zal de voucher ervoor zorgen dat woningeigenaren geplande maatregelen naar voren halen en zullen er ook woningeigenaren zijn die geen voornemens hadden om isolatiemaatregelen te nemen maar door de voucher hiertoe wel worden bewogen.

Gezien de bovenstaande punten kan worden aangenomen dat maximaal 70% van de effecten additioneel zijn. Waardoor de maatregel gunstig zou scoren. Hiermee komen de additionele investeringen jaarlijks uit op € 461 mln. Door de maatregelen zal aan het eind van de periode een additionele 4,8 PJ aan energie worden bespaard waarmee een CO₂-reductie van 0,27 Mton kan worden gerealiseerd.

Werkgelegenheid bouw

De additionele investeringen die worden gedaan als gevolg van de voucher vertalen zich in extra werkgelegenheid in de bouwsector. Het gaat om € 461 mln. aan additionele jaarlijkse investeringen die 3.200 fte aan extra werkgelegenheid opleveren in de bouwsector en nog eens 1.600 fte in andere sectoren, zoals toelevering en advies. Het gaat bovendien om structurele extra werkgelegenheid in de komende tien jaar.

⁵ RVO (2020) Berekening van de standaardCO₂-emissiefactor aardgas https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/05/vaststelling-standaard-co2-ef-aardgas-jaar-nationale-monitoring-2020-en-ets-2020-def_0.pdf

Tabel.5 Additionele investeringen en bijhorende werkgelegenheid, 2022-2031

| | |
|---|-------|
| Additionele jaarlijkse investeringen (mln.) | 461 |
| Werkgelegenheid bouw (fte) | 3.200 |
| Werkgelegenheid overige sectoren (toelevering, advies etc.) | 1.600 |

Bron: EIB

1.5 Effecten van de voucher: koopwoningen ouder dan 1990

Het bepalen van de doelgroep van de voucher is een belangrijke keuze in de vormgeving. In de hierboven beschreven centrale variant is uitgegaan van koopwoningen ouder dan 1980 als doelgroep. Hieronder zijn de effecten weergegeven van de voucher wanneer wordt gekozen voor koopwoningen ouder dan 1990 als doelgroep.

Vergroten van doelgroep zorgt ervoor dat jaarlijks 29.000 extra koopwoningen worden geïsoleerd
Wanneer de doelgroep wordt vergroot van woningen ouder dan 1980 naar ouder dan 1990 zullen er jaarlijks meer vouchers worden verstuurd en daarmee ook meer isolerende maatregelen worden genomen. In deze variant worden jaarlijks 29.000 extra koopwoningen geïsoleerd ten opzichte van de centrale variant. Over de hele periode zijn dit 288.000 woningen extra. Omdat er meer vouchers worden gebruikt neemt het budgettaire beslag met 0,6 mld. toe naar bijna 2,7 mld. over de gehele periode.

Additionele energiebesparing bij woningen ouder dan 1990 relatief klein.

Hoewel er in deze variant meer woningen worden verduurzaamd en meer kosten worden gemaakt voor de vouchers leidt dit niet tot substantiële extra energiebesparing. Dit komt voornamelijk omdat de extra woningen die worden geïsoleerd label C hebben. In deze woningen is de besparingspotentie relatief klein. In deze variant wordt aan het eind van de periode 5,4 PJ aan additionele energiebesparing gerealiseerd (tegenover 4,8 PJ bij woningen ouder dan 1980). In termen van CO₂-reductie betekent dat het verruimen van de doelgroep slechts 0,03 Mton extra oplevert. Jaarlijks zullen er voor € 546 mln. aan additionele investeringen plaatsvinden in deze variant.

Vanwege de extra vouchers die zullen worden ingezet in deze variant, zal er ten opzichte van de basisvariant voor de gehele periode € 576 mln. aan extra overheidsmiddelen nodig zijn. Met deze aanvullende middelen wordt naar verhouding minder reductie gerealiseerd waardoor de kosteneffectiviteit van woningen ouder dan 1990 als doelgroep lager ligt dan wanneer wordt gekozen voor woningen ouder dan 1980 als doelgroep.

Tabel 6 Effecten voucher voor koopwoningen ouder dan 1990, 2022-2031

| | Per jaar | Totaal |
|---|----------|-----------|
| Vouchers | | |
| Aantal verstuurde vouchers | 317.000 | 3.165.000 |
| Aantal woning waar maatregelen worden genomen | 133.000 | 1.330.000 |
| Voucher (mln. €) | 266 | 2.660 |
| Totale investering en besparing | | |
| Investerings (mln.) | 779 | 7.795 |
| Energiebesparing (PJ) | 0,8 | 7,7 |
| CO ₂ -reductie* (Mton) | 0,043 | 0,43 |
| Additionele investering en besparing (70%) | | |
| Additionele investeringen (mln.) | 546 | 5.457 |
| Additionele energiebesparing (PJ) | 0,5 | 5,4 |
| Additionele CO ₂ -reductie* (Mton) | 0,030 | 0,30 |
| Werkgelegenheid | | |
| Werkgelegenheid bouw (fte) | | 3.800 |
| Werkgelegenheid overige sectoren (toelevering, advies etc.) | | 1.900 |

*Bij een emissiefactor van 56,4 kg CO₂ per GJ (RVO)

Bron: EIB

1.6 Effecten van de voucher: particuliere huurwoningen

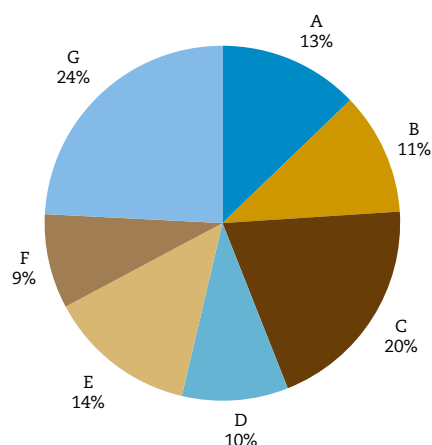
Hierboven zijn de effecten beschreven van een isolatievoucher voor eigenaren van koopwoningen. Naast eigenaren van koopwoningen is het ook mogelijk om de vouchers te versturen naar eigenaren van particuliere huurwoningen. De effecten van een voucher voor de particuliere huursector zijn echter lastig in te schatten. Het kernprobleem is dat de verhuurder de besparing op de energierekening niet direct kan incasseren. Bovendien zullen maatregelen in overleg met de huurder en/of VVE moeten worden genomen wat tot organisatieproblemen kan leiden. Dit maakt sterke gedragseffecten niet aannemelijk en ook lastig om in te schatten. Ter indicatie zal hieronder niettemin een globale inschatting van de effecten worden gegeven. Hiervoor zal eerst de huidige staat van de particuliere woningen in kaart worden gebracht.

Voorraad particuliere huurwoningen kent relatief veel slechte energielabels

Nederland kent ruim 1 mln. particuliere huurwoningen⁶. Wanneer de voorraad particuliere huurwoningen wordt vergeleken met de voorraad koopwoningen valt op dat deze een groter aandeel slechte labels heeft. Slechts 24% heeft een energielabel hoger dan C. Daarnaast valt op dat ook onder de slechte labels een groot deel aan de onderkant zit. Bijna een kwart van de woningen heeft zelfs label G. Er lijken daarom in de particuliere verhuur sector nog veel mogelijkheden tot verduurzaming te liggen.

⁶ CBS <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>

Figuur 4 Labelverdeling particuliere huurwoningen



Bron: EIB

Effectiviteit van voucher voor particuliere huurwoningen lastig in te schatten

In beginsel lijkt het goed mogelijk om de isolatievoucher ook te richten aan particuliere verhuurders. De effectiviteit hiervan is echter moeilijk in te schatten. Er liggen hier namelijk twee problemen. Ten eerste is er sprake van split-incentives. De verhuurder zal moeten investeren in de woning, maar de baten komen in de regel terecht bij huurder die de energierekening betaalt. De verhuurder kan hierdoor niet direct de investering terugverdienen, zeker wanneer de mogelijkheden tot huurverhoging beperkt zijn. Ten tweede zal de verhuurder de maatregelen alleen in overleg met de huurders en/of VVE kunnen nemen. Dit kan leiden tot organisatie problemen, waar mogelijk ook aanvullende kosten bij komen kijken. Toch zal een klein deel van de verhuurders door de voucher waarschijnlijk worden bewogen om maatregelen te nemen. Motieven hiervoor zijn bijvoorbeeld het vergroten van de verhuurbaarheid, waardebehoud van het bezit en/of anticipatie op toekomstig beleid⁷. Bij wijze van indicatie is aangenomen dat de voucher particuliere verhuurders goed voor 25% van de woningen met energielabel lager dan B weet over te halen tot het nemen van isolatiemaatregelen.

Effecten en additionaliteit van voucher voor particuliere huurwoningen beperkt

Vanwege de lagere aantallen in de particuliere huur voorraad en de verwachte terughoudendheid van particuliere verhuurders zijn de effecten van een voucher beperkt te noemen. Hier staat tegenover dat ook de budgettaire effecten klein zijn. Over de periode van 10 jaar zullen 128.000 woningen worden geïsoleerd en daarvoor zal bij een voucher bedrag van € 2.000 euro, € 255 mln. voor moeten worden vrij gemaakt.

Financiële overwegingen spelen voor particuliere verhuurders slechts een beperkte rol in de beslissing om isolerende maatregelen te nemen. De verwachting is daarom dat effecten van de voucher voor deze sector weinig additioneel zullen zijn en de free-rider effecten groot. In het onderstaand rekenvoorbeeld is aangenomen dat slechts 30% van de effecten additioneel zijn en het overige deel bestaat uit free-rider effecten. De totale additionele CO₂-reductie als gevolg van de voucher komt daarmee uit op slechts 0,015 Mton.

⁷ PBL (2020), Labelstapjes, huursprongen? Verduurzaming in de beleggingsstrategie van particuliere verhuurders. <https://www.pbl.nl/publicaties/labelstapjes-huursprongen>

Tabel 7 Effecten voucher voor particuliere huurwoningen ouder dan 1980, 2022-2031

| | Per jaar | Totaal |
|---|----------|---------|
| Vouchers | | |
| Aantal verstuurde vouchers | 67.000 | 671.000 |
| Aantal woning waar maatregelen worden genomen | 12.800 | 128.000 |
| Voucher (mln. €) | 26 | 255 |
| Totale investering en besparing | | |
| Investeringen (mln.) | 85 | 848 |
| Energiebesparing (PJ) | 0,1 | 0,9 |
| CO ₂ -reductie* (Mton) | 0,004 | 0,04 |
| Additionele investering en besparing (30%) | | |
| Additionele investeringen (mln.) | 25 | 254 |
| Additionele energiebesparing (PJ) | 0,03 | 0,3 |
| Additionele CO ₂ -reductie* (Mton) | 0,001 | 0,015 |
| Werkgelegenheid | | |
| Werkgelegenheid bouw (fte) | | 170 |
| Werkgelegenheid overige sectoren (toelevering, advies etc.) | | 85 |

*Bij een emissiefactor van 56,4 kg CO₂ per GJ (RVO)

Bron: EIB

1.7 Conclusies

Voucher is goed in staat om additionele energiebesparing te realiseren

Er worden jaarlijks al isolerende maatregelen in de woningvoorraad genomen door woningeigenaren. Toch is de verwachting dat het versturen van een voucher zal leiden tot extra activiteiten. Het voordeel van de voucher is dat het een groot deel van de investering kan afdekken. Daarnaast werkt het concrete karakter van de voucher voordelig. Woningeigenaren krijgen de voucher in de brievenbus welke twee jaar geldig is, wat het aantrekkelijk maakt om niet te laten verlopen. Het hanteren van een minimum investeringsbedrag kan leiden tot hogere additionaliteit. Hierdoor worden ook woningeigenaren met verduurzamingsplannen gestimuleerd uitgebreidere maatregelen te nemen. Daarnaast zal de voucher ook woningeigenaren zonder verduurzamingsplannen motiveren om toch maatregelen te nemen.

Woningen ouder dan 1980 als doelgroep is kosteneffectiever dan woningen ouder dan 1990

Wanneer de doelgroep voor de voucher wordt uitgebreid van woningen ouder dan 1980 naar woningen ouder dan 1990 zullen er meer maatregelen worden genomen en meer vouchers worden gebruikt. De aanvullende maatregelen zullen echter voornamelijk plaatsvinden in woningen met label C waar de besparingspotentie relatief klein is en daarmee minder kosteneffectief.

Voucher voor particuliere huursector is complexer en de additionaliteit beperkt

In deze notitie is naast de effecten voor koopwoningen ook een indicatie gegeven van de effecten die men kan verwachten in de particuliere huursector. Deze effecten zijn lastiger in te schatten aangezien particuliere verhuurders andere motieven hebben voor het nemen van dergelijke investeringen dan eigenaren van koopwoningen. Hoewel de totale effecten in particuliere huursector beperkt zijn wanneer ze worden vergeleken met die van de koopsector zijn de kosten ook beperkt. Wel zal de additionaliteit van de voucher in deze sector beperkt zijn, aangezien financiële overwegingen voor particuliere huurders een kleine rol spelen in het besluit om te verduurzamen.