



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

# Invoeringstoets

Stimuleringsregeling  
Aardgasvrije Huurwoningen  
(SAH)

>> *Duurzaam, Agrarisch, Innovatief  
en Internationaal ondernemen*



# Inhoudsopgave

- 1. Samenvatting** p. 3
- 2. Achtergrond onderzoek** p. 5
- 3. Analyse** p. 8



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

# 1. Samenvatting

>> *Duurzaam, Agrarisch, Innovatief  
en Internationaal ondernemen*



# Samenvatting

## Conclusies

- Betrokken noemen dat de SAH een duidelijk versnellend effect had voor hun projecten. Door de regeling kwam de businesscase makkelijker rond en kwamen projecten in een stroomversnelling. De angst om buiten de boot te vallen als de aanvraag niet op 1 mei 2020 ingediend zou zijn droeg daar in eerste instantie ook aan bij.
- De regeling lijkt in grote mate te werken zoals bedoeld. Er zijn geen signalen langsgekomen die erop duiden dat er met of door de SAH (grote) problemen zijn voor de doelgroep.
- Er zijn geen grote knelpunten voor de doelgroep\* vastgesteld. Wel zijn er enkele aandachtspunten benoemd door verschillende betrokkenen.

Een knelpunt dat door vrijwel iedereen genoemd wordt is dat de realisatietermijn van 5 jaar krap wordt. Er is uitstel mogelijk van een jaar, maar ook dat lijkt voor sommige projecten niet haalbaar. Voornamelijk grote projecten, bijvoorbeeld met meerdere complexen in één aanvraag, lijken hier last van te krijgen.

Betrokkenen noemen dat op dit moment de onzekerheid over de ontwikkelingen komend jaar rondom de WIS en de warmtewet het soms lastig maakt om door te pakken met nieuwe projecten.

Er is soms onduidelijkheid over wat er valt onder interne kosten (zowel voor RVO als voor de aanvragers).
- (Potentiële) aanvragers lijken RVO goed weten te vinden met vragen. Er zijn tot oktober 2022 twee bezwaren en geen klachten binnengekomen. Dat duidt erop dat de regeling over het algemeen voldoende duidelijk is en de procedures goed verlopen.

- De externe partijen die we hebben gesproken zijn vooral positief over het meedenken van RVO om een succesvolle aanvraag mogelijk te maken. Ook zijn ze positief over de doorgevoerde wijzigingen van 2021.
- Bij de eerste ronde wijzigingen is de input van RVO meegenomen door BZK. De belangrijkste wijzigingen zijn voortgekomen uit signalen van de doelgroep, voornamelijk binnengekomen in de vorm van vragen over de regeling.
- Direct na de opening kwamen er veel aanvragen binnen, sindsdien is het veel rustiger. De meest gehoorde reden hiervoor is dat men bij de openstelling bang was voor snelle uitputting. Aanvragen van al lopende contacten over warmtenetten zijn daardoor (ver)snel(d) ingediend. Mogelijk speelt in het mindere aantal aanvragen daarna ook mee dat het vaak veel tijd kost om een project op te zetten, zeker wanneer er nog een nieuw warmtenet moet worden aangelegd. Trajecten die later zijn gestart, halen mogelijk de aanvraagtermijn niet voor eind 2023. Het voorbereidingstraject duurt al snel 2 of 3 jaar.

## Aanbevelingen

- Afronding binnen de termijn van vijf jaar lijkt lastig te worden. BZK en RVO zouden moeten bespreken hoe ze met vertraging om willen gaan.
- Er is veel onduidelijkheid over nieuwe ontwikkelingen komend jaar (met name warmtewet en de WIS, maar ook wat er gebeurt met de SAH na 2023). Het is belangrijk om actief te communiceren zodra er meer duidelijkheid komt.

\* Sinds de wijzigingen van 2021 zijn ook gemengde VvE's een doelgroep. Aangezien er ten tijde van het onderzoek maar één gemeente VvE een aanvraag had ingediend, is deze doelgroep in de invoeringstoets onderbelicht gebleven.



## 2. Achtergrond onderzoek



# Achtergrond

## Wat is een invoeringstoets?

De invoeringstoets onderzoekt de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep én de uitvoering. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk.

## Doelen invoeringstoets

- 1) Eerder en beter inspelen op signalen van de doelgroep over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk.
- 2) Uitvoeringsorganisaties beter in staat stellen om de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terug te leggen op de beleidstafel.

## Centrale onderzoeksvragen invoeringstoets

Hoe pakt de SAH uit voor de doelgroep?

- In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
- Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?

## Centrale onderzoeksvragen invoeringstoets

Hoe pakt de SAH uit voor de uitvoering?

- Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?

## Aanleiding invoeringstoets voor SAH

De SAH is op 1 mei 2020 opengegaan. Sindsdien zijn er 181 aanvragen ingediend, waarvan 154 toegekend, 7 afgewezen en 10 teruggetrokken (de rest was nog in behandeling).\* Woningcorporaties kunnen nog tot en met 2023 een aanvraag indienen, het budget is nog niet uitgeput.

Er zijn bij de start van de invoeringstoets geen signalen dat er zaken verkeerd gaan bij de SAH, zowel voor de doelgroep als voor de uitvoering. Wel is men benieuwd of er verbeteringen mogelijk zijn, ook met het oog op de mogelijkheid wijzigingen door te voeren per 1 oktober 2023. Daarnaast zou men graag inzicht willen in de vraag waarom er bij de start veel aanvragen binnenkwamen, maar het sindsdien veel rustiger is geworden.

\*op 24 oktober 2022



# Algemene informatie onderzoek

## Startgesprek (28 september 2022)

### Deskresearch

- Internetconsultatie
- Rechtspraak het beroep van Woningstichting Vecht en omstreken te Breukelen.
- Integraal afwegingskader (IAK)
- Risicoanalyses
- Verslag bijeenkomst subsidie aardgasvrije huurwoning
- Wijziging regeling

### Interviews

1. Startgesprek met teamleider RVO en verantwoordelijk beleidsmedewerker BZK
2. Twee interviews met drie RVO-medewerkers: subsidiebeoordelaars en juridische adviseur
3. Twee interviews met branche- en belangenorganisaties: Aedes (brancheorganisatie woningcorporaties) en de Woonbond (belangenvereniging huurders)
4. Twee interviews met leveranciers van warmtenetten
5. Een interview met een intermediair die verschillende aanvragen heeft ingediend namens woningcorporaties

De gesprekken hadden een focus op de ervaring van de gesprekspartner met de regeling. Aangezien er ten tijde van de invoeringstoets maar één gemengde VvE's een aanvraag had ingediend, is dit perspectief in de interviews vrijwel niet naar voren gekomen. Dit komt daarom in de rapportage ook maar zeer beperkt terug.

### Onderzoeksperiode

29 september – 21 december 2022



# 3. Analyse





# Startnotitie

## Stimulering aardgasvrije huurwoningen

Op 1 mei 2020 is de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen opengesteld. De SAH beoogt een stimulans voor de aansluiting van huurwoningen op het warmtenet door middel van een bijdrage in de kosten voor de aanpassing van de woning en de kosten van aansluiting op het warmtenet, en voor het geheel aardgasvrij maken van huurwoningen die al op een warmtenet zijn aangesloten.

### Wat is de doelgroep van de regeling?

De SAH kan worden aangevraagd door een verhuurder van één of meerdere huurwoningen en door (één of meer leden van) een gemengde VvE's (bestaande uit zowel verhuurder(s) en eigenaar-bewoners). Verdere belanghebbenden zijn de huurders van de panden die aardgasvrij worden en de warmteleveranciers. Voor het indienen van een aanvraag wordt regelmatig gebruik gemaakt van een intermediair.

### Wat is het doel van de regeling?

Deze regeling heeft tot doel het stimuleren van het aardgasvrij maken van huurwoningen en huur- en koopwoningen die onderdeel uitmaken van een gebouw of gebouwen waarvoor een vereniging van eigenaars is opgericht waarvan een of meer leden verhuurder zijn van een woning in dat gebouw of die gebouwen door middel van opschaling en versnelling van:

- A. het aardgasvrij maken van woningen en het aansluiten op warmtenetten van die aardgasvrije woningen of gebouwen waarvan de woningen onderdeel uitmaken; en
- B. het volledig aardgasvrij maken van woningen die reeds zijn aangesloten op een warmtenet.

### Budget en subsidiebedrag

Het totaalbudget van de SAH voor de aanvraagperiode 2020 - 2023 is € 195,3 miljoen. Dit bedrag is onderverdeeld in:

- € 10 miljoen voor aanvragen lager dan € 25.000. Dit geldt alleen voor woningen die nog niet op een warmtenet zijn aangesloten;
- € 185,3 miljoen voor aanvragen van € 25.000 of meer en voor subsidieaanvragen voor woningen die al op een warmtenet zijn aangesloten.

Per woning is het maximale subsidiebedrag € 5.000.= :

- 40% van de kosten die u maakt voor in pandige woningaanpassingen (in pandige woonkosten). U ontvangt hiervoor maximaal € 1.200 subsidie per woning. Dit geldt ook voor woningen die al op een warmtenet zijn aangesloten;
- 30% van de kosten om uw huurwoning op een warmtenet aan te sluiten. U ontvangt hiervoor maximaal € 3.800 subsidie per woning.



# Hoe pakt de SAH uit voor de doelgroep? (1/3)

## Werking regeling

- Onder woningcorporaties leeft het thema aardgasvrij in grote mate. De subsidieregeling voldoet volgens betrokkenen aan een duidelijke behoefte. Voor woningcorporaties is 'van het gas af gaan' een flinke investering die zij (voor bestaande bouw) niet via de huur kunnen 'terugverdienen'. De subsidie helpt daardoor om de overstap van gas naar warmte te maken. De warmteleveranciers die we gesproken hebben, vertelden dat de opening van de subsidie in 2020 een duidelijke versnelling gaf aan bestaande trajecten. Woningcorporaties waren al wel in gesprek over de mogelijkheid van aansluiting op een warmtenet, maar maakte er echt vaart mee bij de opening van de subsidie.
- De voornaamste vraag rond de SAH voor de doelgroep betreft de vraag hoe de doelgroep zo goed mogelijk bediend kan worden. De primaire doelgroep van de regeling betreft verhuurders, het is immers een stimulering voor huurwoningen. Echter bleek dit een belemmering te zijn voor het aanvragen voor huurwoningen die onderdeel waren van een VVE met daarin ook eigenaren van koopwoningen. Daarom is besloten bij de wijzigingsronde van 1 juli 2021 om ook gemengde VvE's toe te staan een aanvraag in te dienen.

Alle betrokkenen zijn positief over deze mogelijkheid, al blijkt er in de praktijk niet veel gebruik van te worden gemaakt. In oktober 2022 was er 1 aanvraag van een gemengde VVE binnen. De inschatting van de uitvoerders van de SAH is dat het lastiger is voor VvE's om waar te maken dat men volledig van het gas af gaat, omdat eigenaren uiteindelijk zelf besluiten wat er in hun woning gebeurt (en of ze bijvoorbeeld op gas willen blijven koken).

Wanneer woningen niet volledig van het gas af gaan, wordt er geen subsidie vertrekt voor die betreffende woningen. Er is binnen de beperkte scope van de invoeringstoets geen uitgebreider onderzoek gedaan naar de doelgroep gemengde VvE's.

Koopwoningen die geen onderdeel zijn van een complex kunnen nog wel ingewikkeld zijn voor de business case van een warmtenet. Wanneer de eigenaar-bewoner van bijvoorbeeld een rijtjeshuis niet mee wil met de overstap naar een warmtenet moet het hele gasnetwerk voor die eigenaar in stand gehouden worden. Daarnaast is het voor corporaties onaantrekkelijk om het warmtenet te bekostigen als er veel koopwoning aan het net liggen die niet meebetalen.

Een (weliswaar vrij kleine) groep die vooralsnog buiten de regeling valt zijn eigenaren van transformatiewoningen (bestaande bouw, bijv. scholen of kantoren, die worden getransformeerd naar huurwoningen). Omdat deze nog niet in verhuur zijn, voldoen ze niet aan de regelingsvoorwaarden, terwijl de regeling voor hen mogelijk wel interessant is.

- Een tweede vraag betreft de vraag wat er precies onder een warmtenet valt. De uitvoerders van de SAH geven aan dat hier verschillende vragen over zijn binnengekomen en zij ook contact met JZ (van RVO) hebben gehad hierover. Uiteindelijk is via een rechterlijke uitspraak de definitie van warmtenet verruimd, de verwachting is dat dit tot enkele nieuwe aanvragen zal leiden. Bij de wijzigingsronde van 1 oktober 2023 wordt dit punt meegenomen.



# Hoe pakt de SAH uit voor de doelgroep? (2/3)

## Knelpunten in de praktijk

- Om de woningen van het gas af te halen en aan te sluiten op een warmtenet is toestemming van 70% van de huurders nodig. Verschillende betrokkenen geven aan dat het heel belangrijk is dat verhuurders de huurders goed meenemen. Om deze reden zijn betrokkenen positief over de doorgevoerde wijziging om ook vervanging van het gaskooktoestel voor een elektrisch kooktoestel subsidiabel te maken.
- De instemmingseis van 70% van de huurders kan het een verhuurder ook lastig maken om woning op een warmtenet aan te sluiten. Aedes ziet dat woningcorporaties soms moeite hebben die eis te halen, zelfs als ze proberen de kosten voor huurders zo beperkt mogelijk te houden (door bijv. een nieuwe pannenset aan te bieden). De Woonbond geeft aan blij te zijn met de eis voor 70% instemming, dat zorgt dat woningcorporaties met een goed voorstel moeten komen en duidelijk communiceren met de huurders.
- De Woonbond laat weten geen knelpunten te zijn tegengekomen met betrekking tot de SAH, mogelijk mede door de eis van 70% instemming.
- Sinds de wijzigingen van 2021 is het mogelijk om de kosten voor aanpassingen van het in pandige leidingnetwerk als woningcorporatie zelf op te nemen. Daardoor kunnen die kosten nu opgenomen worden als post bij de aansluitkosten i.p.v. in pandige kosten. Dat levert een gunstigere verdeling op over de twee posten met meer subsidie per woning tot gevolg. Het maximale bedrag van 1200 euro voor in pandige kosten wordt namelijk ook zonder de aanpassingen van het in pandige leidingnetwerk meestal wel gehaald. De beoordelaars van RVO geven aan dat er vaak gebruik gemaakt wordt van deze optie.

- Aanvragers van de subsidie hebben te maken met twee termijnen: ten eerste de termijn waarin de aanvraag kan worden gedaan, van 1 mei 2020 tot en met 31 december 2023. En ten tweede met de termijn waarbinnen de werkzaamheden moeten zijn uitgevoerd.
- Deze eerste termijn, waarbinnen de aanvraag moet worden gedaan, is krap voor projecten die nog in een beginfase zijn. Het traject van eerste gesprekken tot de daadwerkelijke sluiting van een contract vergt enkele jaren, zeker wanneer er nog een warmtenet moet worden aangelegd. De gesproken wamteleveranciers geven aan dat er vooral aanvragen zijn ingediend van verhuurders waarmee zij al voorafgaand aan de subsidie in contact waren.

Daarnaast hebben ze enkele projecten waarvan ze verwachten nog in 2023 een aanvraag te kunnen indienen.

Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, laat weten dat het lastig kan zijn om een goede business case te maken voor het aanleggen van een warmtenet, omdat het van te voren lastig in te schatten is of het nog lukt om binnen de termijn de subsidieaanvraag in te dienen. Zonder de subsidie is de business case echter beduidend minder sterk.

Zowel de wamteleveranciers als Aedes benadrukken het belang van bereidwillige gemeenten in het opstellen van projecten om warmtenetten aan te leggen. Aedes voegt daaraan toe dat er grote verschillen zijn in gemeenteviesies met betrekking tot het gebruik van warmte. In sommige gemeenten is het daardoor lastiger om gas te vervangen met warmte.



# Hoe pakt de SAH uit voor de doelgroep? (3/3)

- De tweede termijn, waarbinnen de werkzaamheden moeten worden afgerond, is volgens betrokkenen ook krap. Zowel woningcorporaties als warmteleveranciers vragen zich af of het in alle gevallen gaat lukken de termijn te halen. Er zijn verschillende obstakels voor het halen van de termijn van vijf jaar. Ten eerste duurt het krijgen van instemming van 70% van de huurders soms langer dan verwacht. Ten tweede is er gebrek aan capaciteit voor het uitvoeren van de werkzaamheden zelf.

Zowel de intermediair als de warmteleveranciers laten weten dat het beter is om kleinere aanvragen in te dienen dan in één keer een grote voor veel woningen. Bij een aanvraag in fases (steeds weer een aantal huizen of een woningencomplex erbij) is het makkelijker om de termijn van 5 jaar te halen. Door de verwachting in 2020 dat de subsidiegelden snel uitgeput zouden zijn, zijn toen grote aanvragen ingediend. Met de kennis van nu zouden partijen dat anders hebben aangepakt.

De gesproken partijen zijn zich ervan bewust dat zij zo nodig een jaar verlening kunnen aanvragen, mits zij dit goed kunnen motiveren. Ze verwachten hiervan gebruik te gaan moeten maken.

- Betrokkenen noemen dat op dit moment de onzekerheid over de ontwikkelingen komend jaar rondom de WIS en de warmtewet het soms lastig maakt om door te pakken met nieuwe projecten. Mogelijk is het beter om even af te wachten (al weet met dat niet zeker). Men wil graag duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen.



# Hoe pakt de SAH uit voor de uitvoering? (1/2)

## Kwaliteit dienstverlening

- Wanneer een aanvraag binnenkomt bellen de subsidiebeoordelaars van RVO altijd met de klant, om een goede indruk van het project te krijgen. Elke aanvraag is maatwerk, leggen de beoordelaars uit. Dat zorgde in het begin vooral ook voor discussies, bijvoorbeeld: mag het brandwerend maken van de meterkast in aanmerking komen voor subsidie. Dat stond vooral niet helder beschreven. Besloten is dat voor dit voorbeeld geldt dat het wel in aanmerking komt voor subsidie.
- Aanvragers weten RVO te vinden wanneer zij vragen hebben. Vaak is er al voor het indienen contact tussen aanvrager en RVO. Zo wordt er voorkomen dat weinig kansrijke of verkeerd ingevulde aanvragen worden ingediend. Waar nodig geeft een adviseur van juridische zaken advies over de vragen. De subsidiebeoordelaars hebben inmiddels verschillende projecten bezocht zowel tijdens als na de werkzaamheden.
- De gesproken intermediair en de warmteleveranciers zijn positief over de mate waarin de subsidiebeoordelaars actief meedenken. Ze merken op dat er gekeken wordt naar wat en hoe het wel kan, om zo de doelstelling van zoveel mogelijk woningen aardgasvrij maken te bereiken.
- Sinds het begin van de regeling kunnen klachten en signalen zowel schriftelijk als digitaal worden ingediend. Tot nu toe zijn er geen klachten ontvangen en maar enkele bezwaren welke allemaal tijdig zijn behandeld.

Er zijn twee bezwaren binnengekomen in de gehele tijd van opstellen (tot 24 oktober 2022). Eén bezwaar (2020) had betrekking op de indexering van het subsidiebedrag. Dit bezwaar is afgewezen. Bij de wijzigingen in 2021 is duidelijker opgenomen in de regeling dat indexering niet mogelijk is. Een tweede bezwaar (2021) had betrekking op de technische bepaling van een warmtenet. Dit bezwaar is ook afgewezen. Door een rechter is het echter alsnog toegewezen. Er wordt nog gekeken wat de invloed hiervan is voor de wijzigingsronde van juli 2023.

- Er is een (beperkt) risico op ongelijke behandeling bij de toekenning van de subsidiebedragen. Het is namelijk mogelijk dat niet alle posten subsidiabel blijken te zijn wanneer een aanvrager die de verschillende posten heel nauwkeurig beschrijft. Wanneer de aanvrager minder in detail treedt is die kans kleiner. Gedetailleerdere aanvragen lopen daarom een grotere kans op gedeeltelijke afwijzing.



# Hoe pakt de SAH uit voor de uitvoering? (2/2)

## Knelpunten in uitvoeringspraktijk

- Bij de beleidsvoorbereiding en uitvoering is er voldoende capaciteit. Vanuit JZ is er een jurist toegewezen die betrokken is bij alle vragen. Er zijn weinig klachten, bezwaren en beroepen.
- In het begin was er veel uitzoekwerk omtrent de staatsteun en andere subsidies. De regels zijn heel complex, wat vooral in het begin vragen opleverde.
- Het gebruik van de warmteatlas was niet altijd even makkelijk dit doordat het EN-codeboek niet altijd up-to-date is. Dit is van belang voor de netbeheerders en de beoordelingen van aanvragen om te controleren of de huizen nog zijn aangesloten op het gasnet.
- Kosten vallen vaak hoger uit dan begroot. Kostenposten kunnen tot aan het moment van indiening worden geïndexeerd daarna is dit niet meer mogelijk.

## Wijzigingen per juli 2021

- Per juli 2021 was er de mogelijkheid een aantal wijzigingen in de regeling door te voeren. De belangrijkste wijzigingen zijn:
  - De mogelijkheid om de aanpassingen van het in pandige leidingnetwerk door de corporatie in eigen hand te laten hebben (i.p.v. bij de warmteleverancier)
  - Gemengde VvE's mogen een aanvraag doen
  - Een nieuw elektrisch kooktoestel is subsidiabel

Deze wijzigingen zijn voortgekomen uit signalen van de doelgroep die bij RVO binnenkwamen, voornamelijk als vragen aan de subsidiebeoordelaars.

- Zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de wijzigingen van juli 2021 is RVO door BZK betrokken.
- Naast de directie van BZK en de subsidiebeoordelaars van RVO hebben ook input geleverd: een adviseur van juridische zaken; een medewerker van Duurzaam Bouwen en een medewerker van het Expertise Centrum Warmte.

Per 1 oktober 2023 is er opnieuw de mogelijkheid tot wijzigingen. BZK is momenteel in gesprek over deze nieuwe aanpassingen. Signalen van de doelgroep (via RVO) als ook deze invoeringstoets worden als basis gebruikt.



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

# Vragen?

Neem dan gerust contact met ons op:

Team Kennis, Monitoring en Evaluatie: [kme@rvo.nl](mailto:kme@rvo.nl)

>> *Duurzaam, Agrarisch, Innovatief  
en Internationaal ondernemen*