

NATIONAAL ISOLATIE PROGRAMMA

Position paper van Consumentenbond, Energie-Nederland,
Koninklijke Bouwend Nederland, Natuur & Milieu en
Nederlandse Vereniging Duurzame Energie

16 maart 2021



SAMENVATTING

Te veel Nederlandse woningen zijn slecht geïsoleerd. Voor het klimaat maar ook voor het comfort en de energierekening van de bewoners is een Nationaal Isolatie Programma (NIP) nodig, zo vindt ook de Tweede Kamer.

Het isoleren van woningen gaat sneller als de Rijksoverheid extra maatregelen neemt en het systematischer aanpakt. Daarom pleiten wij voor een ambitieus Nationaal Isolatie Programma en de volgende maatregelen:

- het aanpakken van de slechtst geïsoleerde woningen (koop- en huurwoningen);
- de introductie van een vouchersysteem:
 - het geven van een Isolatiegoedbon van € 2.000 aan de eigenaren van slecht geïsoleerde woningen. Hierdoor kunnen jaarlijks 104.000 (koop)woningen worden verduurzaamd. Dit leidt m.i.v. 2030 tot de reductie van de CO₂-uitstoot met 0,4 Mton per jaar, waarvan 0,3 Mton additioneel is. Bovendien ontstaan hierdoor 4800 extra banen. Hiervoor is jaarlijks een extra overheidsbudget nodig van 208 miljoen euro.
 - Voor het realiseren van een terugverdientijd van 7 jaar is een hogere voucher nodig (€2600-€5000) en dus ook een hoger overheidsbudget. De effecten op klimaat en economie zullen dan groter zijn.
 - Het Isolatiegoed kan ook aan particuliere eigenaren van huurwoningen gegeven worden. De effectiviteit hiervan is lastig in te schatten;
- maatregelen voor mutatiemomenten, zoals de introductie van een mogelijke isolatieverplichting vanaf 2030 bij verkoop of renovatie en het aanpassen van de leennorm voor hypotheek;
- een ophoging van het beschikbare budget voor isolatie via de ISDE (investeringsubsidie duurzame energie) en het toegankelijk maken van deze regeling voor de particuliere huursector (naast woningeigenaren);
- voortzetten van het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden evenals het verhogen van de energiebelasting op aardgas en de verlaging voor elektriciteit.

Het NIP stuurt daarmee aan op het versnellen van de energietransitie en geeft een flinke impuls aan de werkgelegenheid, het reduceren van de warmtevraag en de CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving. Bovendien kan het NIP leiden tot standaardisatie en innovatie waardoor de kosten kunnen dalen. Het NIP zal een isolatiegolf door Nederland veroorzaken.

Dankzij een Nationaal Isolatie Programma worden alle woningen in twee stappen verduurzaamd:



Consumentenbond, Energie-Nederland, Koninklijke Bouwend Nederland, Natuur & Milieu en Nederlandse Vereniging Duurzame Energie bepleiten dat dit Nationaal Isolatie Programma een onderdeel wordt van het regeerakkoord van het nieuwe kabinet.

1. NEDERLANDSE ISOLATIEGOLF IS NODIG VOOR KLIMAAT, COMFORT EN ENERGIEREKENING

Volgens RVO hebben 2,7 miljoen woningen een energielabel slechter dan C. Veel van deze woningen zullen niet-geïsoleerde spouwmuuren, vloeren en daken hebben en/of enkel glas. Uit het Compendium voor de Leefomgeving blijkt dat 27% van het muuroppervlak van woningen niet geïsoleerd is en 37% van het vloerooppervlak. Dakisolatie komt meer voor: 14% van het dakoppervlak is nog niet geïsoleerd. Ook dubbel glas is voor veel bewoners al normaal: 15% van het raamoppervlak in de woningen is nog niet van dubbel glas.

De Nederlandse isolatiegolf moet deze aantallen in korte tijd reduceren, want de bewoners van deze huizen hebben een laag wooncomfort en een hoge energierekening. En hun gebruik van aardgas leidt tot de uitstoot van CO₂. Door de hoge warmtevraag zijn deze woningen ook niet klaar voor de overstap naar duurzame warmte.

Er worden weliswaar ieder jaar isolerende maatregelen getroffen in diverse woningen, maar het tempo is niet hoog genoeg. Veel woningeigenaren hebben onvoldoende kennis, vertrouwen en/of investeringsruimte om hun woningen te isoleren. Deze eigenaren hebben betere hulp, eenduidige informatie, zekerheid over kwaliteit, een helder stappenplan, sterkere prikkels en een betere subsidieregeling nodig om te gaan isoleren. Meer kennis alleen volstaat niet als prikkel tot verduurzaming, maatregelen om de urgentie te verhogen, financiële prikkels en normering zijn ook van groot belang.

Een Nederlandse isolatiegolf is nodig voor het klimaat, voor de energietransitie in de gebouwde omgeving maar ook voor het comfort en de energierekening van de bewoners. Het isoleren van muur, vloer en dak, het dichtmaken van kieren en naden, het vervangen van enkel glas (door HR++) en het zorgen voor efficiënte ventilatie, leidt immers direct tot een vermindering van het gasgebruik, een lagere energierekening en een lagere uitstoot van CO₂. Ook daalt de warmtevraag van de woningen waardoor grotere kansen ontstaan voor duurzame warmtebronnen. Isolatie wordt niet voor niets door velen gezien als de basis van de energietransitie in de gebouwde omgeving en de basis voor de wijkaanpak. Als de Rijksoverheid actiever inzet op isolatie worden de bewoners minder op kosten gejaagd en het klimaat minder belast.

Voor het starten van een Nederlandse isolatiegolf is een Nationaal Isolatieprogramma (NIP) nodig. De Tweede Kamer wenst een Nationaal Isolatieprogramma, zoals blijkt uit de brede steun voor de motie Segers/Klaver (35 570, nr. 26). Minister Ollongren laat de ontwikkeling en uitvoering van een NIP over aan het nieuwe kabinet. Daar dragen wij graag voorstellen voor aan.

Huidig beleid is onvoldoende

Het einddoel van de energietransitie in de gebouwde omgeving is dat in 2050 alle woningen aardgasvrij zijn, duurzaam verwarmd worden en geïsoleerd zijn conform de Isolatiestandaard¹. Een woning kan in 1 keer verduurzaamd worden of stap-voor-stap. Deze twee verduurzamingstrategieën zijn beide van groot belang en isolatie is in beide strategieën een essentiële stap. Voor de stapsgewijze verduurzaming en met name voor het planmatig nemen van *no-regret* maatregelen zoals het isoleren van de schil van de woning, is een verbetering van het rijksbeleid nodig.

¹ In het Klimaatakkoord is afgesproken een Isolatiestandaard te ontwikkelen waarbij een standaard de maximale warmtevraag definieert (per woningtype) en de streefwaarde het warmteverlies per bouwcomponent. Deze is in ontwikkeling en wordt op korte termijn gepubliceerd.

Het huidige beleid is feitelijk niet meer dan een verzameling van landelijke stimuleringsregelingen. Daarnaast is een Isolatiestandaard in ontwikkeling, waarmee helder wordt wat de Rijksoverheid bedoelt met goede isolatie. Dit beleid is te mager om het isoleren van woningen effectief te stimuleren bij alle doelgroepen. Een systematische, samenhangende en planmatige aanpak, zoals bij de verduurzaming van de elektriciteitsproductie, ontbreekt. Daardoor zijn nog teveel woningen slecht geïsoleerd.

Consumentenbond, Energie-Nederland, Koninklijke Bouwend Nederland, Natuur & Milieu en Nederlandse Vereniging Duurzame Energie schetsen in deze paper hoe zij de invulling zien van het Nationaal Isolatie Programma en hopen dat hun voorstellen worden overgenomen door het nieuwe kabinet.

2. NATIONAAL ISOLATIE PROGRAMMA

Naast bestaande instrumenten zijn nieuwe instrumenten nodig om het tempo van isolerende maatregelen te verhogen. Bovendien is meer regie nodig door de Rijksoverheid om daadwerkelijk een isolatiegolf door Nederland te laten rollen. Dat kan door een programma op te stellen en uit te voeren.

2.1 Voordelen Nationaal Isolatie Programma

Een NIP heeft diverse voordelen:

- Verlaging aardgasgebruik en vermindering van de uitstoot van CO₂ en vermindering van de afhankelijkheid van buitenlands aardgas.
- Meer wooncomfort en lagere energierekening voor de bewoners waardoor de steun voor de transitie groeit.
- Landelijke regie leidt tot meer duidelijkheid over richting, tempo, kwaliteit en extra maatregelen.
- Meer werkgelegenheid voor de bouw- en isolatiesector door groei van de vraag.
- Opschaling van vraag en aanbod stimuleert innovatie en kostenverlaging.
- Lagere warmtevraag maakt de transitie naar duurzame warmtebronnen makkelijker.
- Duidelijkheid over natuurinclusief isoleren.

Hierna schetsen wij ons beeld van een Nationaal Isolatie Programma.

2.2 Mijlpalen Nationaal Isolatie Programma (NIP)

Het programma heeft als doelstelling voor de lange termijn dat in 2050 alle woningen voldoen aan de Isolatiestandaard; deze standaard geeft voor diverse woningtypes een beschrijving van goede isolatie (totale warmtevraag per m², warmteverlies per component).

Voor de periode tussen nu en 2025 zien wij drie belangrijke mijlpalen:

- In 2021 wordt de Isolatiestandaard vast gesteld;
- In 2022 wordt een vouchersysteem geïntroduceerd voor in ieder geval eigenaren van de slechtst geïsoleerde woningen;
- In 2022 wordt gestart met de uitwerking van een mogelijke verplichting tot isolatie per 2030 voor woningen die vanaf 2030 worden gekocht of gerenoveerd (natuurlijke momenten). Deze mogelijke verplichting wordt in 2022 bekend gemaakt om de kansen op een hoger isolatietempo maximaal te maken. In 2025 wordt besloten of de verplichting daadwerkelijk wordt ingevoerd.

2.3 Bestaande instrumenten onderbrengen in NIP

Het Beleidspakket van de Rijksoverheid voor het isoleren is beperkt, maar dit staande beleid kan worden gehandhaafd en geïntegreerd in het NIP. De Isolatiestandaard wordt zo snel mogelijk ingevoerd en woningeigenaren worden erover geïnformeerd, bijvoorbeeld via hun energielabel en het platform verbeterjehuis.nl. Een helder stappenplan maakt duidelijk welke no-regret maatregelen zij op korte termijn kunnen nemen.

Stimuleringsregelingen als de ISDE (investeringssubsidie duurzame energie) blijven bestaan, maar het budget zal groter moeten worden omdat een isolatiegolf leidt tot een groeiende vraag en tussentijdse budgetuitputting moet worden voorkomen.

Het verlaagde btw-tarief voor de isolatiewerkzaamheden kan worden voortgezet. Ook de plannen voor het veranderen van de energiebelasting op aardgas (verhoging) en elektriciteit (verlaging) zijn een prima stimulans en zullen de vraag naar isolerende maatregelen vergroten.

2.4 Nieuwe instrumenten uitrollen

Introductie van een vouchersysteem

Geïnspireerd door het Britse Green Homes Grant Scheme introduceert de Nederlandse overheid een landelijke voucherregeling voor het verduurzamen van woningen. Dit is conform de wensen van de Tweede Kamer die de motie Beckerman (32 813 nr. 599) aannam waarin wordt gevraagd om een onderzoek tot invoering van een vouchersysteem.

Vanaf 2022 krijgen eigenaren van koopwoningen en particuliere verhuurders bericht van de Rijksoverheid dat zij recht hebben op een voucher en hoe zij deze kunnen besteden. De vouchers worden niet allemaal tegelijk beschikbaar gesteld maar gefaseerd om te grote pieken te voorkomen. De verdeling kan bijvoorbeeld afhangen van het woningtype of bouwjaar.

De voucher is beperkt geldig en heeft een einddatum, waardoor uitstel van de maatregelen wordt voorkomen. Tegelijk geeft de voucher ook zekerheid over de bijdrage van de Rijksoverheid en wordt de bewoner meer verleid om in actie te komen dan bij de bestaande subsidieregeling het geval is. De ontvangers van de voucher worden hierdoor financieel beter ondersteund bij het verduurzamen van hun woning.

Lokaal worden eigenaren goed geholpen en ontzorgd door partijen zoals het Energieloket. Uitvoerende bedrijven voldoen aan criteria die de Rijksoverheid vaststelt, om te zorgen dat alle aanbieders een bepaalde kwaliteit realiseren voor product en uitvoering. De voucherregeling leidt daardoor ook tot een kwaliteitsslag die een positief effect zal hebben op het draagvlak voor de energietransitie.

Diverse verduurzamingsmaatregelen kunnen in aanmerking komen voor een voucher. Zo kunnen vouchers worden gegeven aan eigenaren van een woning in een wijk die aardgasvrij wordt (in het kader van gemeentelijke wijkaanpak) omdat hierbij investeringen in verduurzaming (isolatie en/of warmte) nodig zijn ten gevolge van een besluit van de gemeente. Ook kunnen vouchers beschikbaar worden gesteld om het mogelijk te maken om aan te sluiten bij de plannen van koplopers zoals bijvoorbeeld een woningcorporatie die deelneemt aan het programma Renovatieversneller. Aan eigenaren van de slechts geïsoleerde woningen, wordt binnen de voucherregeling een isolatietegoed aangeboden, omdat hier de meeste urgentie is.

Aanpak slechtst geïsoleerde woningen met Isolatietegoed

Er staan in Nederland nog te veel woningen die slecht of niet zijn geïsoleerd. Voor deze woningen (met energielabel D, E, F of G) is een specifieke aanpak nodig en een extra impuls, omdat hier veel klimaat- en comfortwinst te behalen is.

De voucher voor isolerende maatregelen (het Isolatietegoed) wordt gegeven aan de eigenaren van deze slecht geïsoleerde woningen (koop en particuliere verhuurder). Het isolatietegoed heeft een waarde van € 2000 euro². Dit eigenaren kunnen dit besteden aan isolerende maatregelen conform de criteria behorend bij de voucherregeling. Een koppeling met de Isolatiestandaard is hierbij logisch en moet verder worden uitgewerkt.

Met dit Isolatietegoed wordt uitvoering gegeven aan de wensen van de Tweede Kamer die de motie van Dik-Faber en Smeulders steunde waarin gepleit wordt om scenario's in kaart te brengen om mensen actief te helpen met het isoleren van hun woning door middel van een Isolatietegoed (motie 35 570 nr.65).

² Zie Isolatietegoed, Achtergrondrapport bij het voorstel van Natuur & Milieu door CE (pag. 15): Het merendeel van de woningen zal voor onder de € 2000 een maatregel kunnen treffen. Daarom kan het Isolatietegoed € 2000 bedragen.

Natuurlijke momenten beter benutten

Het meest natuurlijke moment voor het treffen van isolerende maatregelen is het moment dat een woning wordt gekocht of wordt gerenoveerd. Op dat moment worden plannen gemaakt voor renovaties en investeringen en wordt vaak een hypotheek afgesloten. Jaarlijks worden volgens BZK ruim 200.000 woningen verkocht. Tevens worden ieder jaar heel veel woningen gerenoveerd. Dit moment kan veel beter benut worden en zien wij als een grote kans voor de verhoging van het isolatietempo.

Twee nieuwe maatregelen zijn hiervoor nodig:

- De leennorm (hoogte van de hypotheek en rente) wordt afhankelijk van de energieprestatie van de woning. De energieprestatie van de woning bepaalt immers de warmtevraag en de hoogte van de energierekening en beïnvloedt daardoor de woonlasten en de leenruimte³.
- Voor verhuurders zijn in het Klimaatakkoord reeds afspraken gemaakt over de verplichting om te voldoen aan de Isolatiestandaard. Voor de eigenaren van koopwoningen zijn nog geen afspraken gemaakt om de Isolatiestandaard te gaan verplichten. Ook voor deze eigenaren zal de Isolatiestandaard een norm moeten worden die geborgd wordt in wetgeving, zoals ook geadviseerd door de commissie Van Geest (Bestemming Parijs).

In 2021 wordt gestart met voorbereiding van deze borging, Hierbij wordt juridisch uitgewerkt hoe de Isolatiestandaard verplicht kan worden op natuurlijke momenten (verkoop, renovatie). Dit dient als voorbereiding van de evaluatie van de Isolatiestandaard in 2025 die is afgesproken in het Klimaatakkoord: "Hierbij wordt met name gekeken naar de effectiviteit en efficiëntie van de standaard en ondersteunende beleidsmaatregelen. Uitgangspunt voor de evaluatie zou het aantal of percentage woningen kunnen zijn dat binnen een jaar na een aankoop aan de standaard voldoet, mede in het licht van de technische levensduur van de reeds getroffen maatregelen voor de aankoop. Na evaluatie wordt de standaard mogelijk aangescherpt, beter ondersteund of meer verplichtend."

Door in 2025 de wetstekst al klaar te hebben is het eventuele vervolg duidelijk en kunnen snel vervolgstappen worden gezet. Belangrijker is dat het voorbereiden van een verplichting urgentie en duidelijkheid creëert voor eigenaren en aanbieders van isolatie. Door effectieve communicatie is iedere eigenaar zich sinds 2022 bewust van de mogelijke verplichtingen en velen gaan hierop anticiperen.

Door het verbeterde pakket met stimulerende maatregelen kunnen veel eigenaren ook anticiperen en daadwerkelijk isolerende maatregelen treffen. De eigenaren kunnen voor hun investeringen een subsidie vragen bij de Rijksoverheid (ISDE-regeling) en een deel van de eigenaren zal een voucher kunnen gebruiken.

De eventuele verplichting (bij aankoop of renovatie) voor de eigenaren van een koopwoning zal gaan gelden per 2030. Over de daadwerkelijke invoering van de verplichting wordt dus in 2025 beslist.

³ Weel, I. (2020, 19 juni). 'Energieslurpend huis kopen? Dan geen volledige hypotheek bij Triodos Bank'. *Trouw*. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/economie/energieslurpend-huis-kopen-dan-geenvolledige-hypotheek-bij-triodos-bank~b5f91b06/>

2.5 Bestuurlijke afspraken

Het NIP ondersteunt gemeenten bij het aardgasvrij maken van wijken, omdat extra financiële instrumenten worden ontwikkeld en meer urgentie ontstaat om te isoleren. Een NIP kan niet succesvol zijn zonder bestuurlijke afspraken. Zo zijn in ieder geval nieuwe afspraken nodig tussen rijk en lagere overheden over isoleren conform de Isolatiestandaard en over Soortenmanagementplannen.

Soortenmanagementplannen zijn nodig voor natuurinclusieve isolatie en worden gemaakt door gemeenten. In een Soortenmanagementplan beschrijft de gemeente welke ecologische maatregelen nodig zijn bij renovaties en isolatie om te zorgen dat beschermde diersoorten (bij isolatie gaat het vooral om een aantal soorten vogels en vleermuizen) niet achteruit gaan. Een aantal gemeenten heeft een Soortenmanagementplan zoals Utrecht, Zeist en Tilburg.

2.6 Informatie en communicatie

De informatie voor woningeigenaren en de verspreiding daarvan moet enorm verbeteren. Naast informatie over isolerende maatregelen is ook informatie nodig over ventilatie voor een gezond binnenklimaat en om vocht- en schimmelproblemen te voorkomen. Nu is er te weinig eenduidigheid in de informatie over isolatie hetgeen leidt tot verwarring, onduidelijkheid en vertraging van het tempo.

Inmiddels is de Rijksoverheid al initiatiefnemer van het digitale platform Verbeterjehuis.nl om woningeigenaren van eenduidige, valide en betrouwbare informatie te voorzien en voor het vinden van goede aanbieders van verduurzamingsmaatregelen. Een goede inrichting en werking van het digitale platform Verbeterjehuis.nl is cruciaal om het consumentvertrouwen in de isolatiemarkt sterk te verbeteren. Tevens vormt de Isolatiestandaard een belangrijk instrument, omdat het definieert wat 'goede' isolatie is. Ook de nog op te stellen criteria bij de voucherregeling leiden tot meer eenduidigheid en vertrouwen.

Over de informatieverstrekking moeten afspraken worden gemaakt met gemeenten, energieloketten, energiecoöperaties, consumenten- en milieuorganisaties, Milieu Centraal, bouw-, installatie- en isolatiebedrijven.

2.7 Monitoring, rapportage, evaluatie en eventuele intensivering

Isolatie is zo belangrijk dat de Rijksoverheid er een apart programma voor opstelt. Monitoring en periodieke evaluaties van dat programma zijn nodig om de effectiviteit en efficiency te onderzoeken. Een negatieve evaluatie vormt aanleiding tot aanpassing van het programma.

Een belangrijke evaluatie zal plaats vinden in 2025, als ook de Isolatiestandaard wordt geëvalueerd. Als dan blijkt dat er nog steeds veel slecht geïsoleerde woningen zijn, dan wordt de verplichting voor natuurlijke momenten ingevoerd met ingang van 2030. Hiervoor is aanpassing van het Bouwbesluit (na inwerkingtreding Omgevingswet: Besluit Bouwwerken Leefomgeving) nodig.

2.8 Financiering

Het verduurzamen van de gebouwde omgeving en het isoleren van woningen vergt investeringen van de eigenaren. Veel eigenaren hebben een sterkere prikkel en meer hulp nodig om de investeringen te doen. Die prikkels hebben wij hierboven beschreven en betekenen een verhoging van de kosten voor de Rijksoverheid.

Deze extra kosten kunnen deels gefinancierd worden uit de RRF (Recovery and Resilience Facility van de EU) zoals ook bepleit door de Tweede Kamer die de motie Dik-Faber/Moorlag (32 813 nr. 647) steunde waarin wordt gesteld dat de noodzaak van een ambitieus isolatieprogramma moet worden meegewogen bij het maken van plannen voor de besteding

van middelen uit de RRF. Naast de middelen uit de RRF kunnen een deel van de opbrengst van de ODE (opslag duurzame energie en klimaattransitie) of algemene middelen worden benut.

Kosten en baten van het Isolatietegoed

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft de effecten van het Isolatietegoed berekend⁴. Als de particuliere eigenaren van slecht geïsoleerde koopwoningen (bouwjaar 1980 of eerder), verspreid over tien jaar, een tegoedbon met een waarde van € 2.000 krijgen, zijn na 10 jaar vele woningen geïsoleerd. Een Isolatietegoed van € 2000 levert op:

- 1.043.000 geïsoleerde koopwoningen.
- een reductie van de jaarlijkse CO₂-uitstoot, oplopend tot 0,4 Mton CO₂, in 2030. Driekwart hiervan is 'additioneel' ten opzicht van het huidige beleid.
- 3200 extra banen in de bouwsector en nog eens 1.600 in andere sectoren zoals de toelevering en advies.

Hiervoor is een overheidsbudget nodig van 208 miljoen euro per jaar. Om de terugverdientijd van isolatie te verminderen tot zeven jaar is een hoger Isolatietegoed nodig (€2600-5000 per woning). Hiervoor is een hoger overheidsbudget nodig. Ook aan de eigenaren van particuliere huurwoningen kan een Isolatietegoed worden gegeven. De effecten hiervan zijn lastig in te schatten.

Meer informatie

Deze paper is opgesteld door Koninklijke Bouwend Nederland, Natuur & Milieu en Nederlandse Vereniging Duurzame Energie. De inhoud wordt ook gesteund door Consumentenbond en Energie-Nederland.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met:

Koninklijke Bouwend Nederland

Edgar van Niekerk (e.vanniekerk@bouwendnederland.nl)

Natuur & Milieu

Wilma Berends (w.berends@natuurenmilieu.nl)

Nederlandse Vereniging Duurzame Energie

Annemarie Costeris (annemariecosteris@nvde.nl)

⁴ Notitie van EIB: 'Vormgeving en effecten van een isolatievoucher'