

Aanpak energiearmoede: naar een veilige energierkening

Maart 2023

Energiearmoede is een groeiend probleem. Honderdduizenden mensen kunnen hun energierekening alleen omlaag krijgen als hun woning ingrijpend wordt verbeterd. Dat kunnen ze zelf niet betalen. Hoewel er verscheidene subsidies en regelingen zijn, slagen we er met de huidige aanpak nog niet in woningverbetering snel genoeg op te schalen. NVDE bepleit een landelijke regeling voor grootschalige aanpak van woningverbetering in buurten en wijken met veel energiearmoede. De regeling ontzorgt gemeenten en bewoners en biedt de markt perspectief op zekerheid, voorspelbaarheid en volume, waardoor de kosten dalen en de schaarse vakmensen meer huizen kunnen aanpakken. Voor het bedrag dat het kabinet dit jaar uittrok voor het energieprijzplafond, kunnen 1.129.000 woningen aardgasvrij gemaakt worden. Deze gezinnen besparen daarmee jaarlijks € 1.100 op hun energierekening of zelf € 1.700 bij de huidige hoger energieprijzen.

Aanleiding

- Energiearmoede: In 2021 leefde ruim een half miljoen huishoudens in ons land in energiearmoede: ze hebben hoge energiekosten, wonen meestal in een slecht geïsoleerd huis en hebben een laag inkomen. Omdat de prijsplafonds op elektriciteit, gas en warmte op zeker moment weer zullen verdwijnen en de gasprijzen nog wel even hoog zullen blijven is het te verwachten dat energiearmoede eerder zal toe- dan afnemen. Dat vraagt om een stevig plan voor een veilige energierekening.
- Klimaat: Het [Klimaatakkoord](#) (2019) stelt zich tot doel in 2030 1,5 miljoen woningen te hebben verduurzaamd. Dat betekent een jaarlijkse renovatieopgave van 50.000 oplopend naar 200.000 woningen per jaar. Het doel van het [Nationaal Isolatieprogramma](#) is om tot 2030 2,5 miljoen woningen te isoleren, met de nadruk op de 1,5 miljoen slechtst geïsoleerde woningen. Volgens de KEV liggen deze doelen nog niet binnen bereik.
- Personeelschaarste: Personeel in de bouw en energiesector is schaars. Dat werkt vertragend en kostenverhogend voor de aanpak van de gebouwde omgeving. Een planmatige, voorspelbare en grootschalige aanpak van woningverbetering is nodig om efficiënter en met minder mensen per woning te kunnen werken.

Analogie met wind op Zee

De situatie rond wind op zee ten tijde van het Energieakkoord van 2013 lijkt enigszins op die van grootschalige woningverbetering nu. Stilaan was consensus ontstaan dat wind op zee één van de belangrijkste dragers van de energietransitie zou moeten worden. Maar de kostprijs was nog hoog. De overheid was huiverig om langdurig aan hoge subsidies vast te zitten. Tegelijk hikte de markt aan tegen grote onzekerheden over schaal, uitrol en vergunningverlening. In het Energieakkoord slaagden partijen erin een wederkerige afspraak te maken: de overheid garandeerde een voorspelbaar tempo van grootschalige tenders en het vervullen van randvoorwaarden als vergunningen en infrastructuur. De markt committeerde zich, op basis van deze garanties, aan een afgesproken pad van kostendaling. Was er aan het begin misschien nog twijfel of er genoeg belangstelling uit de markt zou zijn, inmiddels weten we beter: wind op zee is ongekend snel in volume gegroeid en in kostprijs gedaald. Kan dat kunstje herhaald worden in de gebouwde omgeving?

'An offer you can't refuse'

Vrijwel alle gemeenten hebben in de loop van 2021 een Transitie Visie Warmte (TVW) gemaakt en gaan nu aan de slag met Wijkuitvoeringsplannen (WUP). Die planmatige aanpak is heel belangrijk en moet vooral doorgaan. Tegelijkertijd vragen de urgentie van energiarmede en klimaatverandering meer dan ooit om directe actie. Het ligt voor de hand om grootschalige woningverbetering te starten in buurten waar relatief veel energiarmede voorkomt. Ecorys heeft, in opdracht van NVDE en TKI Urban Energy, (op basis van eerder TNO-onderzoek) een doelgroepanalyse gemaakt. Markt, gemeenten, woningeigenaren noch de Rijksoverheid zijn bij machte alleen een doorbraak te bereiken. Daarom bepleit NVDE dat de Rijksoverheid een instrument ontwikkelt dat zó aantrekkelijk is, dat gemeenten, woningcoöperaties en particuliere woningbezitters snel instappen en de markt zoveel zicht biedt op grootschalige vraag dat ze daarvoor de productieketen opschaalt en de kosten omlaag gaan: An offer you can't refuse.

Door wie?

Vraag creëren is één ding. Daar moet aanbod tegenover staan van bedrijven die het werk komen doen. Stilaan ontstaat er in de markt een beweging die zich toelegt op grootschalige en gestandaardiseerde woningverbetering. Hoewel isolatie voor een deel 'handwerk' blijft, zal het zonder een industriële standaardaanpak niet lukken honderdduizenden woningen per jaar te verduurzamen. De verwachting is dat een combinatie van ketenintegratie, innovatie van processen, productietechniek, materialen en digitalisering kan leiden tot flinke opschaling en lagere kosten. Wij denken dat bij een gegarandeerde, grote en continue vraag de marktperspectieven dusdanig zijn, dat investeringen in capaciteit en optimalisering van processen voor grootschalige woningverbetering versneld loskomen.

Kosten en baten

NVDE en TKI Urban Energy¹ hebben Ecorys gevraagd om vanuit economisch perspectief te analyseren welke financiële middelen nodig zijn voor voorgestelde aanpak, waar inverdieneffecten zitten en wat het de maatschappij oplevert. Kern van dit onderzoek is om kosten en baten van dit voorstel te kwantificeren en af te zetten tegen het basispad (doorgaan op de huidige weg). Denk bij de opbrengsten aan CO₂-reductie, besparingen op de energierekening en overheidscompensatie daarvoor, schaalvoordelen in de industrie en de efficiëntere inzet van schaarse arbeidskrachten en energie-infrastructuur. En niet in de laatste plaats: de huishoudens die uit energiearmoede gehaald worden.

Uitgangspunten en contouren (tender)regeling

- De regeling beoogt in **vijf jaar** alle projecten uitgevoerd te hebben. Het schaalniveau is de **buurt**.
- De regeling kent tenminste twee ambitieniveaus:
 - Gemeenten kunnen intekenen voor een basispakket '**klaar voor aardgasvrij**', waarbij de schil van de woning wordt geïsoleerd (dak, vloer en gevel), het glas wordt aangepakt en de optie van een warmtepomp en zonnepanelen wordt geboden;
 - Waar de gemeente al zover is, kunnen woningen ook in één keer helemaal **aardgasvrij** gemaakt worden, wat soms ook de aansluiting op een warmtenet betekent.
- Omdat huurders en woningbezitters met een laag inkomen hun energierekening nu al niet kunnen betalen, kan het uitgangspunt niet zijn dat die rekening gelijk blijft. Die moet omlaag. We gaan in dit plan uit van **socialisatie** van de investeringskosten voor mensen in energiearmoede. Bij de huidige energieprijzen is een dergelijk voorstel dusdanig aantrekkelijk dat uitgaande van goede communicatie de wettelijke instemmingsgrens van 70% bij huurders geen probleem is. Ecorys maakte een scenario waarin de rijksoverheid alle kosten op zich neemt en een scenario waarbij huiseigenaren die (net) niet in energiearmoede leven 50% van de kosten zelf betalen. Aanneمة is dat dat aanbod daarmee ook voor hen dermate aantrekkelijk is dat zij massaal mee willen doen.
- Het plan moet gemeenten én alle eigenaren zoveel mogelijk **ontzorgen**. Overwogen kan worden van gemeenten te vragen tegelijkertijd de **openbare ruimte** te verbeteren.
- Hoewel deze regeling zich ook direct op woningbouwcorporaties kan richten, ligt het voor de hand de **regierol bij gemeenten** te houden en hen (met consortia van aanbieders en corporaties) in te laten schrijven op de tender. Dat is de beste garantie op democratische legitimatie van de te maken keuzes, dat goed wordt ingespeeld op de TVW en WUP en de gekozen projecten moeten goed aansluiten op wat (energetisch) logisch en kosteneffectief is.
- Om een efficiënte uitvoering mogelijk te maken is het van belang deze buurt overstijgend te organiseren, bijvoorbeeld vanuit de **contingentenaanpak**. Door over verschillende buurten heen woningen waarop dezelfde

¹ TKI Urban Energy is partner in het programma Verbouwstromen samen met Stroomversnelling, De Bouwcampus en TKI Bouw & Techniek. Verbouwstromen ontwikkelt opschaalbare en voorspelbare renovatiestromen die het benodigde tempo en volume hebben om de klimaatdoelstellingen voor 2030 en richting 2050 te kunnen realiseren.

verduurzamingsaanpak kan worden toegepast in dezelfde verbouwstroom te plaatsen kunnen processen worden geoptimaliseerd, waardoor tegen lagere kosten een hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd.

- Bij een gegarandeerde vraag is de verwachting dat er **meer geïnvesteerd** wordt in de capaciteit van aanbieders van (industriële) woningverbetering. Ambitie is om tegenover de gegarandeerde vraag ook afspraken met de **aanbieders** te maken over kostendaling. [McKinsey](#) houdt kostprijzdalingen als gevolg van industrialisatie tot 40% voor mogelijk. Ecorys gaat voorzichtigheidshalve uit van een gemiddelde kostenreductie van 20%.
- Criteria voor toekenning: oa draagvlak | snelheid realisatie | laagste kosten per woning of per vermeden kuub aardgas (of CO₂) | gebruik van biobased (isolatie) materialen

Uitkomsten analyse Ecorys

- Er wordt uitgegaan van een wijk-voor-wijk aanpak, waarbij Ecorys op basis van literatuur inschat dat dit twintig procent kostenreductie oplevert.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen scenario met isolatie plus een aardgasvrije warmtetechniek, bijvoorbeeld warmtepomp ('aardgasvrij') en een scenario waarbij er alleen wordt geïsoleerd tot label B ('isolatie').
- Binnen de scenario's is er een variant waarbij het rijk de hele operatie betaalt ('geen onderscheid') en een variant waarbij alleen mensen die in energiearmoede leven alles betaald krijgen en anderen zelf de helft bijdragen ('energiearmoede').
- 11,2 miljard euro is het laatste bedrag dat het rijk genoemd heeft als besteding aan het energieprijzplafond.

Parameters	Planmatige aanpak			
	Isolatie + aardgasvrije warmtetechniek		Isolatie	
Investering				
Focus van rijksbudget	Geen onderscheid	Energie-armoede	Geen onderscheid	Energie-armoede
Totaal aantal huishoudens	639.000	1.129.000	855.000	1.562.000
Waarvan huishoudens in energiearmoede	80.000	126.000	97.000	153.000
Investering Rijk (Miljard €)	11,2	11,2	11,2	11,2
Investering eigen bijdrage (Miljard €)	0	9,0	0	9,2
Financiële baten (Miljard € per jaar)	0,7	1,3	0,4	0,7
Verlaging CO ₂ -uitstoot (Mton CO ₂ -eq per jaar)	1,2	2,1	0,5	0,9
Waarde van verlaging CO ₂ -eq uitstoot ¹ (Miljard € per jaar)	0,4	0,6	0,2	0,3

Noot 1: uitgaand van een constante CO₂-schaduwprijs van 300 €/ton CO₂-eq (gemiddelde van bandbreedte) in het jaar 2030, conform het 2-graden scenario van het CPB en PBL

Leeswijzer: wat staat hier?

Aardgasvrij scenario's

- Voor 11,2 miljard kunnen 639.000 woningen aardgasvrij gemaakt worden. Of zelfs 1.129.000 als mensen die niet in energiearmoede leven in een wijk die wordt aangepakt zelf de helft betalen.
- Het scenario waarin het rijk het aardgasvrij maken van een woning helemaal betaalt, levert een verlichting op alle energierekeningen op van 700 miljoen per jaar en een reductie van 1,2 Megaton CO₂.

- Het scenario waarin mensen die niet in energiearmoede leven zelf de helft betalen levert 1,3 miljard verlichting op de energierekeningen op en een reductie van 2,1 Megaton CO₂.
- Het scenario aardgasvrij levert voor de aangepakte woningen een gemiddelde verlaging van de energierekening op van 1.100 euro per jaar. Gerekend met de energieprijzen van dit jaar loopt dat zelfs op tot 1.700 euro.

Isolatiescenario's

- Voor 11,2 miljard kunnen 855.000 woningen geïsoleerd worden tot label B. Of zelfs 1.562.000 als mensen die niet in energiearmoede leven in een wijk die wordt aangepakt zelf de helft betalen.
- Het scenario waarin het rijk het isoleren van een woning helemaal betaalt, levert een verlichting op alle energierekeningen op van 400 miljoen en 0,5 Megaton CO₂ per jaar.
- Het scenario waarin mensen die niet in energiearmoede leven zelf de helft betalen levert 700 miljoen verlichting op de energierekeningen op en een CO₂- reductie van 0,9 miljard per jaar.
- De gemiddelde energielastenverlichting (financiële baten) per woning is voor enkel isolatie ongeveer 430 euro per jaar.

Dekking

Voor de dekking kan gedacht worden aan een combinatie van het Klimaatfonds en de SDE-gelden, waar bij de huidige energieprijzen veel geld 'overblijft'. Dit geld is voor een groot deel door burgers opgebracht en kan worden ingezet waar de energietransitie nu het meest om vraagt: besparing in de gebouwde omgeving. Inkomenssteun bij hoge energieprijzen is weliswaar onvermijdelijk, maar geen structureel antwoord op energiearmoede. Woningverbetering wél.

Hoe verder?

NVDE stelt voor een taakgroep in te stellen die de aanpak van energiearmoede verder uitwerkt en met voorstellen komt voor 1 juli. Dan kunnen de voorstellen worden verwerkt in de Miljoenennota 2024 en kan de regeling van start op 1 januari 2024. De taakgroep energiearmoede kan kijken hoe bestaande regelingen zoals de NIP, de ISDN en het Warmtefonds kunnen worden versterkt door een geïntensiveerde wijk- en/of contingentenaanpak. De lead bij zo'n taakgroep zou kunnen liggen bij NPLW en Verbouwstromen. Marktpartijen, kennisinstellingen Rijk en gemeenten zouden vertegenwoordigd moeten zijn.