

Financiering voor de verduurzaming van de woningvoorraad

8 februari 2022

Jessica Havlínová, Bas Heerma van Voss, Lu Zhang, Remco van der Molen en Francesco Caloia

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEM

Financiering voor de verduurzaming van de woningvoorraad

©2022 De Nederlandsche Bank n.v.

Auteurs: Jessica Havlínová, Bas Heerma van Voss, Lu Zhang, Remco van der Molen en Francesco Caloia. Met dank aan collega's van DNB - in het bijzonder Guido Schotten, Guus Brouwer, Frank van Hoenselaar, Edi Vording, Jorien Freriks, Clemens Bonner, Bouke Bergsma - en externe experts voor de nuttige gedachtewisseling en René Bierdrager voor de statistische ondersteuning. Alle overgebleven fouten zijn de onze.

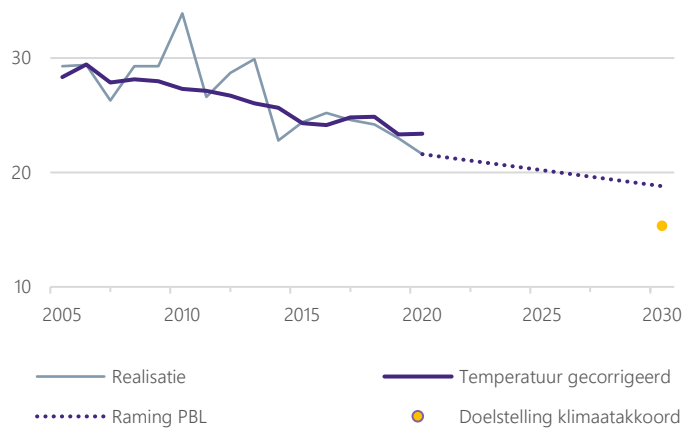
Met de serie 'DNB Analyse' beoogt De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in de analyses die DNB ten behoeve van actuele beleidsvraagstukken uitvoert. De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van De Nederlandsche Bank. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van De Nederlandsche Bank.

De Nederlandsche Bank n.v.
Postbus 98 1000 AB
Amsterdam
Internet: www.dnb.nl
Email: info@dnb.nl

1 Inleiding

De gebouwde omgeving was in 2020 verantwoordelijk voor 13 procent (21,6 Mton) van de uitstoot van Nederlandse broeikasgassen. In het nationale [Klimaatakkoord](#) van 2019 is afgesproken om de uitstoot voor 2030 terug te brengen tot 15,3 Mton. Dit reductiedoel zal verhoogd moeten worden om aan de Europese aangescherpte doelen te kunnen voldoen (55% in 2030). Terwijl de reductiedoelstellingen dus ambitieuzer worden, komt Nederland volgens het Planbureau voor de Leefomgeving ([KEV 2021](#)) met vastgesteld en voorgenomen beleid uit op 18,9 Mton in 2030 (zie Figuur 1). De nieuwe plannen uit het [Coalitieakkoord](#) zijn daarin nog niet meegenomen; deze zouden nog eens 7 Mton extra reductie moeten opleveren.

Figuur 1.1: Uitstoot door de gebouwde omgeving (in Mton CO₂-equivalenten)



Tabel 1: Verdeling van de gebouwde omgeving (beginstand 2021)

Gebouwde omgeving	9.123.913	
Niet-woningen	1.157.582	13%
Woningen	7.966.331	
Koopwoningen	4.549.480	50%
Huurwoningen	3.401.779	
Woningcorporaties	2.295.522	25%
Overige verhuurders	1.106.257	12%

Bron: CBS, 2021.

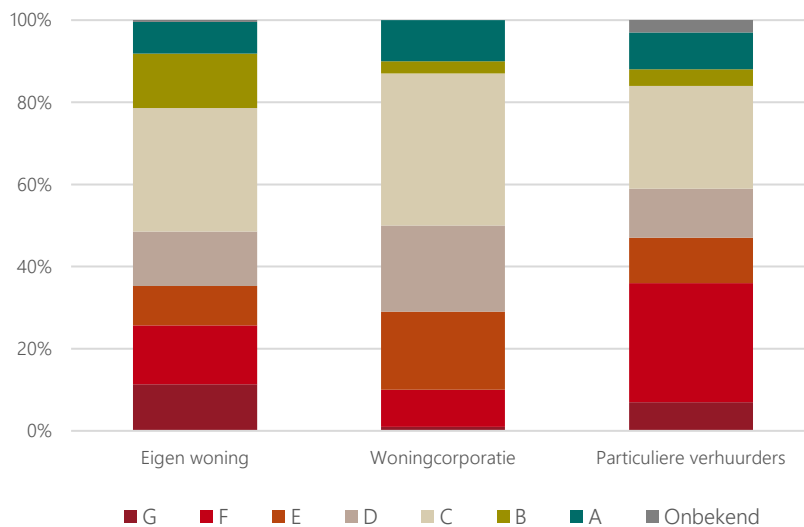
Het overgrote deel van de gebouwde omgeving bestaat uit woningen (zie Tabel 1) en huishoudens zijn verantwoordelijk voor 71 procent van de totale uitstoot van de gebouwde omgeving. Deze analyse focust daarom op de woningvoorraad en daarbinnen specifiek op koophuizen. De rest van de gebouwde omgeving, zoals kantoorgebouwen en winkelpanden, laten we in deze analyse buiten beschouwing. Verder richt deze analyse zich primair op de financieringsopgave. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft kort de verduurzamingsopgave van de woningvoorraad en de investeringsopgave die daarmee gepaard gaat. Hoofdstuk 2 richt zich specifiek op de huiseigenaren en bespreekt twee mogelijke financieringsknelpunten waardoor huiseigenaren mogelijk af zien van de benodigde verduurzamingsinvesteringen: een gebrekkige businesscase en een tekort aan financiële mogelijkheden. Voor wat betreft de inzichten in de business case voor het verduurzamen van woningen sluiten we waar nodig voor deze analyse aan bij het PBL, die hierin beter inzicht heeft. Hoofdstuk 3 analyseert in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van het tweede knelpunt. Door op huishoudniveau data te combineren over benodigde verduurzamingsinvesteringen, spaargelden en toegang tot krediet, wordt duidelijk in hoeverre huishoudens de benodigde verduurzamingsinvestering kunnen financieren. Tenslotte verkent hoofdstuk 4 de mogelijke beleidsopties om deze financieringsknelpunten te adresseren.

1.1 De verduurzamingsopgave van de woningvoorraad

Een blik op de verdeling van energielabels in de woningvoorraad geeft een beeld van de verduurzamingsopgave. In 2020 had bijna de helft van alle woningen een definitief geregistreerd energielabel. Ruim 22% daarvan had een label A ([Compendium voor de Leefomgeving, 2020](#)). PBL heeft in haar Startanalyse schattingen gemaakt voor gebouwen die nog geen definitief label hebben toegekend, waardoor het mogelijk is de labelverdeling voor

de gehele woningvoorraad in kaart te brengen (zie Figuur 1.1). Op basis van deze data heeft 71% van de woningvoorraad een energielabel C of lager. Hoewel dit een idee geeft van de aantallen woningen die nog verduurzaming behoeven, is het niet één-op-één te vergelijken met het doel om woningen aardgasvrij te maken. Energielabels geven het energieverbruik van woningen aan, waarbij energieopwekkende maatregelen negatief meetellen. Bij het aardgasvrij maken van woningen tellen energieopwekkende maatregelen niet mee, omdat het draait om duurzame alternatieven voor aardgas.

Figuur 1.2: Labelverdeling gehele woningvoorraad (schatting)



Bron: PBL Startanalyse, 2020.

Om woningen aardgasvrij te maken, zijn verschillende stappen noodzakelijk. Woningen moeten een alternatieve warmteoplossing krijgen, zoals groen gas, een warmtenet of een warmtepomp. Afhankelijk van de warmteoplossing zijn bovendien verschillende niveaus van isolatie nodig. In deze analyse maken we onderscheid tussen twee verduurzamingsstappen. De eerste stap is alleen isolatie, waarbij schillabel B gehaald wordt.¹ In de tweede stap wordt de woning aardgasvrij gemaakt door middel van de installatie van een elektrische warmtepomp en de overstap naar elektrisch koken.

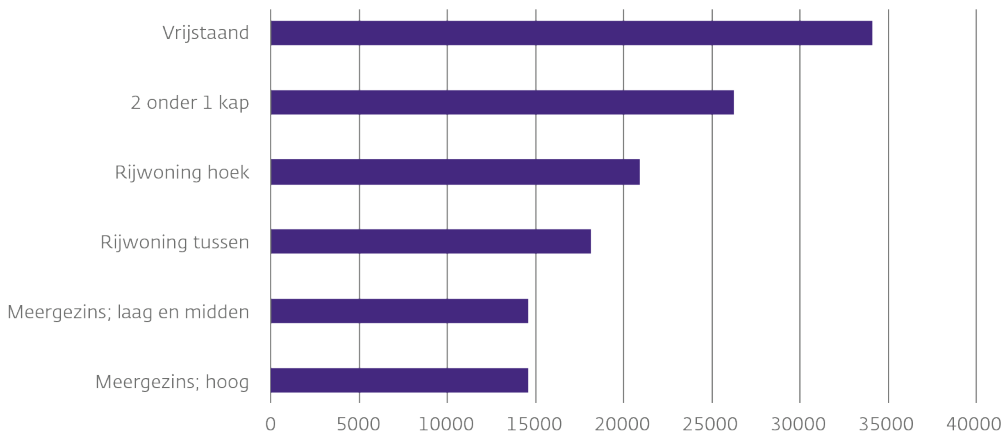
1.2 De investeringsopgave

De totale investeringsopgave voor het verduurzamen van de Nederlandse woningvoorraad hangt sterk af van het verduurzamingsscenario dat wordt gekozen. Zo stelde het Klimaatakkoord in 2019 het doel om in 2030 anderhalf miljoen woningen van het gas af te hebben. Het voortgangsoverleg van de [Klimaattafel Gebouwde Omgeving](#) pleit inmiddels voor een andere aanpak, die kostenefficiënter zou zijn, namelijk 500 duizend woningen in stedelijke gebieden aansluiten op warmtenetten en anderhalf miljoen woningen verwarmen met een hybride warmtepomp in combinatie met isolatie. Elk scenario gaat uiteraard gepaard met een andere investeringsopgave.

¹ Definitie schillabel in PBL Startanalyse: *Het schillabel betreft een indicatie van de kwaliteit van de gebouwschil. Het is gebaseerd op het energielabel van het gebouw, maar dan exclusief de warmtevoorziening en eventuele opwek.*

Wel is het mogelijk om op basis van de PBL Startanalyse (2020) de benodigde investeringskosten per huishouden te schatten. Het aardgasvrij maken van een woning via de hierboven genoemde individuele strategie (namelijk isolatie tot schillabel B in combinatie met een elektrische warmtepomp) vergt naar schatting een gemiddelde investering per woning van ruim 20.000 euro.² Investeringskosten in isolatie van de woning zijn gemiddeld goed voor ongeveer twee derde van dit bedrag. De rest is nodig voor de aanschaf en installatie van een warmtepomp en de overstap naar elektrisch koken. Het benodigde bedrag verschilt sterk per woning en is onder meer afhankelijk van het huidige energielabel en het type woning. Figuur 1.2 toont de benodigde investering voor deze strategie per type woning. Voor koopwoningen is gemiddeld een grotere investering nodig dan voor huurwoningen (24.000 euro vs. 20.000 voor particuliere huurwoning en 14.000 euro voor een corporatiewoning).

Figuur 1.3: Gemiddelde kosten verduurzaming tot aardgasvrij naar type woning (in euro's)



Bron: eigen berekeningen op basis van
PBL Startanalyse, 2020.

Met de aanname dat alle woningen van Nederland via deze individuele route aardgasvrij worden gemaakt, overschatten we mogelijk de totale kosten voor het verduurzamen van de woningvoorraad. In werkelijkheid kan een deel van de woningen mogelijk tegen lagere kosten aardgasvrij worden gemaakt, bijvoorbeeld door de aanleg van warmtenetten.³

² Op basis van PBL Startanalyse (2020), verwachte kostenniveau voor 2030. Bedragen inclusief BTW. Indien we het kostenniveau voor 2020 hanteren, dan stijgen de gemiddelde investeringskosten per woning van 20.000 naar 22.500 euro.

³ Zie voor een nadere onderbouwing van de berekening van de benodigde investering: DNB (2022) Real estate and climate transition risk.

2 Knelpunten in de financiering van de verduurzamingsopgave

Huiseigenaren investeren onvoldoende in de verduurzaming van de woning. Dit hoofdstuk benoemt kort de mogelijke knelpunten die huiseigenaren ervaren bij het financieren van de verduurzamingsinvesteringen.

2.1 Gebrekkige businesscase

Wanneer de verduurzamingsinvestering voldoende besparing op de energierekening oplevert, kunnen huiseigenaren er financieel op vooruit gaan door hun woning te verduurzamen. Hierbij is onderscheid te maken tussen twee begrippen: rendabel en woonlastenneutraal. In het Klimaatakkoord werd uitgegaan van woonlastenneutraliteit: het gelijk blijven of lager worden van de maandelijkse lasten die een huishouden betaalt aan energie en hypotheeklast of huur. Het gaat hierbij niet om de netto contante waarde, maar om een vergelijking tussen de maandlasten voor en na verduurzaming van de woning. [PBL \(2020\)](#) toonde aan dat woonlastenneutraliteit in de meeste gevallen nog niet haalbaar was. Voor veel huiseigenaren zou de verduurzaming van de woning gepaard gaan met stijgende maandlasten. Tegelijkertijd concludeerde PBL dat de verduurzamingsinvestering ook vrijwel nooit rendabel was, omdat zelfs onder de meest optimistische omstandigheden de netto contante waarde van de besparing in energielasten nog niet op zou wegen tegen de verduurzamingsinvestering.⁴ De recente gasprijsstijgingen hebben dit beeld waarschijnlijk veranderd, waardoor de businesscase momenteel positiever uitvalt. Het is echter maar de vraag in hoeverre deze gasprijzen ook op de lange termijn aanhouden. Kortom, zolang verduurzamingsmaatregelen niet woonlastenneutraal of rendabel zijn, worden huiseigenaren financieel onvoldoende geprikkeld om te verduurzamen.

Investeringen in de verduurzaming van de woning zijn daarnaast nog met veel onzekerheid omgeven, wat de businesscase niet ten goede komt. De verduurzamingsaanpak verschilt per regio, wijk en zelfs woning. Het is daarbij op het niveau van de individuele huiseigenaar ook nog lang niet altijd bekend wat precies per wanneer verwacht wordt aan investeringen. Zo is het in de meeste gevallen voor de bewoner nog onvoldoende duidelijk of een wijk een warmtenet krijgt of dat huiseigenaren zelf hun woning aardgasvrij moeten maken. Ook is het benodigde niveau van isolatie afhankelijk van het temperatuurniveau van de warmteoplossing die gekozen wordt. Om dubbele investeringen te voorkomen, willen woningeigenaren weten welke eindoplossing voorzien wordt voordat ze investeren. Deze onzekerheid creëert risico's voor huiseigenaren, waardoor het vaak aantrekkelijker is om af te wachten.

2.2 Onvoldoende financiering

Zelfs wanneer huiseigenaren willen verduurzamen, blijft het de vraag in hoeverre ze de benodigde investeringen kunnen financieren. Zoals in het eerste hoofdstuk duidelijk werd, zijn de kosten voor de verduurzaming van een gemiddelde koopwoning 24.000 euro. Het hangt af van het spaargeld en de leenruimte van huiseigenaren of ze in staat zijn de investering te financieren. Hoofdstuk 3 onderzoekt de financieringsmogelijkheden van huiseigenaren.

2.3 Koop versus huur

Hoewel sommige hierboven beschreven problemen ook voor de huurmarkt gelden, verschillen de knelpunten deels met die van de koopmarkt. Zo geldt bij huurwoningen dat de investeringslasten bij de verhuurder terecht komen, terwijl de energiebesparingen meestal ten bate komen van de huurder. Hierdoor is de verduurzamingsinvestering lastiger terug te verdienen. Voor de vrije huursector is dit gemakkelijker dan voor de sociale huursector, omdat zij de investering vaker (deels) terug kunnen vragen via een verhoging van de huurprijs. Aan de andere kant zijn er in delen van de huurmarkt schaalvoordelen: veel verhuurders bezitten meerdere woningen.

⁴ PBL gaat hierbij uit van een levensduur van de investeringen van 30 jaar, een discontovoet van 2,6% en verwachte gasprijsstijgingen uit een raming van 2018. Inmiddels zijn de gasprijzen uiteraard aanzienlijk gestegen. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de gasprijzen.

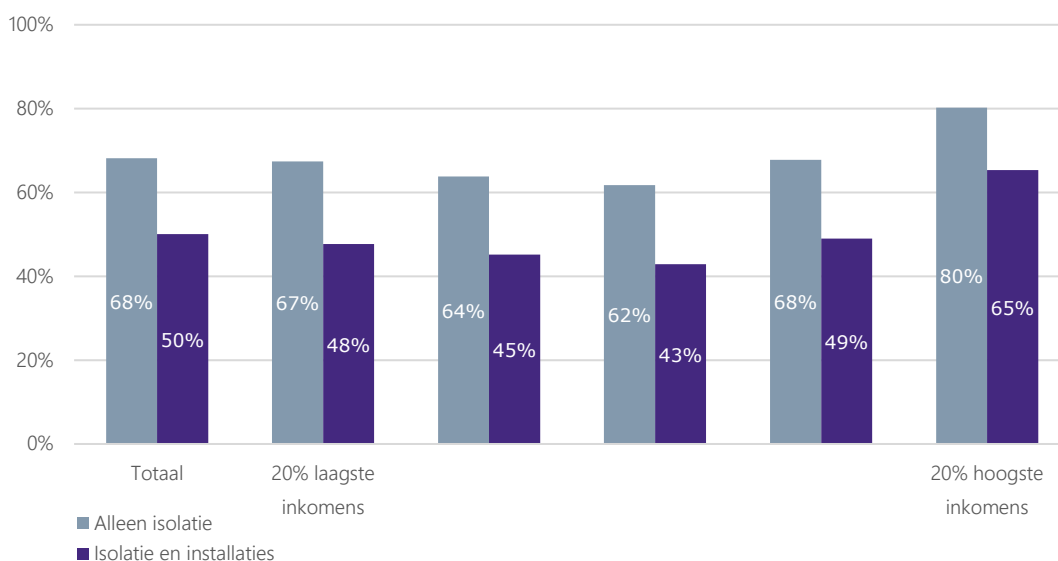
3 Financieringsopties voor huiseigenaren

In dit hoofdstuk brengen we op het niveau van individuele huishoudens in kaart welke financieringsopties beschikbaar zijn. Daarbij volgen wij drie stappen. Als eerste schatten we op basis van de PBL Startanalyse per huiseigenaar de benodigde investering om de woning aardgasvrij te maken via de individuele route (isolatie en elektrische warmtepomp). Hierbij gaan we uit van het verwachte kostenniveau in 2030. Als tweede bekijken we op basis van gegevens van het CBS in hoeverre de huiseigenaar voldoende spaargeld heeft om de benodigde investering te financieren. Indien de huiseigenaar onvoldoende spaargeld bezit, dan wordt in de derde stap gekeken in hoeverre de huiseigenaar de benodigde investering kan financieren uit hypothecair krediet. In werkelijkheid kan de benodigde investering hoger of lager uitvallen. Zo kan het bedrag voor een deel van de huishoudens lager uitvallen als zij kunnen kiezen voor aansluiting op een warmtenet. Anderzijds bestaat het risico dat de verwachte daling in de kosten van isolatiemaatregelen en warmtepompen tegenvalt, waardoor de kosten hoger uitvallen.

3.1 Financiering uit spaargeld

Ongeveer de helft van de huiseigenaren kan op dit moment de benodigde investering om de woning aardgasvrij te maken betalen uit spaargeld. Hiervoor vergelijken we per individuele huiseigenaar de benodigde investering in verduurzaming met de hoeveelheid spaargeld die dat huishouden op dit moment op de rekening heeft staan. Hierbij nemen we aan dat huishoudens niet al hun spaargeld uitgeven aan verduurzaming, maar een buffer van vijfduizend euro aanhouden voor onvoorziene uitgaven. Van de huiseigenaren beschikt 50% over voldoende spaargeld bovenop deze buffer om de investering die nodig is om de woning aardgasvrij te maken volledig uit eigen middelen te financieren. Als we alleen naar de investering voor isolatie kijken, dan kan 68% van de huiseigenaren dit financieren vanuit spaargeld. Vooral huiseigenaren uit de hoogste inkomensgroep beschikken vaak over genoeg spaargeld om hun huis te verduurzamen.

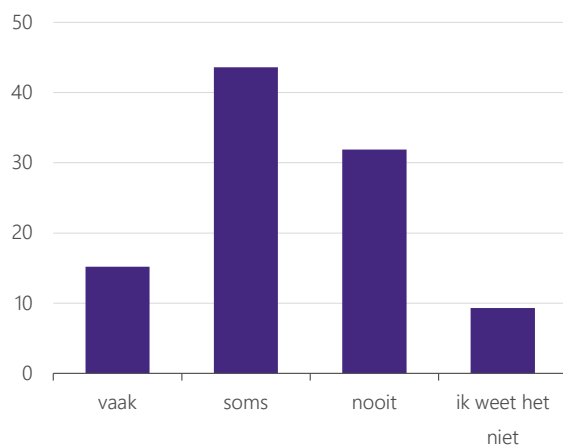
Figuur 3.1: Aandeel huiseigenaren met voldoende spaargeld om verduurzamingsinvestering in woning te financieren



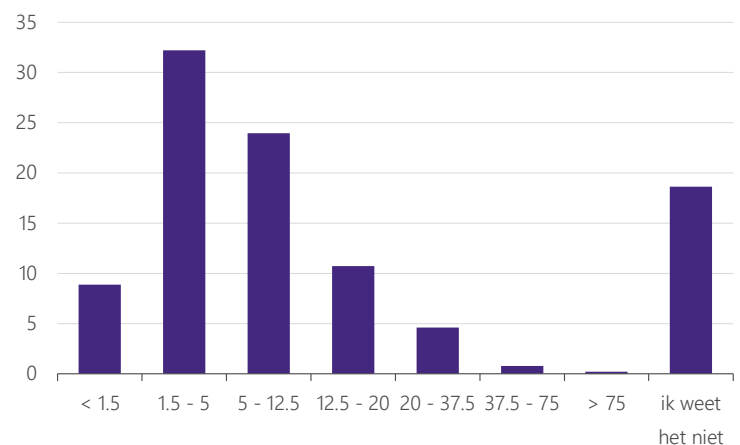
Bron: eigen berekeningen op basis van data van PBL en CBS, 2020.

Hoewel de helft van de huiseigenaren de investering dus kan betalen uit spaargeld, is het uiteraard niet gezegd dat zij dit ook willen. Het is aannemelijk dat huishoudens ook andere spaardoelen hebben dan verduurzaming van de woning. Een doorsnee huiseigenaar zou twee derde tot driekwart van zijn huidige spaargeld nodig hebben om zijn woning aardgasvrij te maken. In een enquête van DNB uit 2021 (als onderdeel van de DNB Household Survey) geeft ongeveer 60% van de huiseigenaren aan dat ze met enige regelmaat overwegen om te investeren in verduurzaming. Maar de investeringsbedragen die huiseigenaren in de enquête zelf noemen zijn doorgaans aanzienlijk lager dan het bedrag dat gemiddeld per woning nodig is. Minder dan 20% van de huiseigenaren is bereid om meer dan EUR 12,5 duizend te investeren. Hoewel in deze enquête niet specifiek is gevraagd naar de wijze van financiering, kan hieruit wel worden geconcludeerd dat veel huiseigenaren niet bereid zijn om de benodigde investering te doen.

Figuur 3.2a: Aandeel huishoudens dat overweegt om de eigen woning te verduurzamen



Figuur 3.2b: Aandeel huishoudens dat bereid is bedrag X (in duizenden euro's) te investeren in verduurzaming



Bron: DHS, 2021.

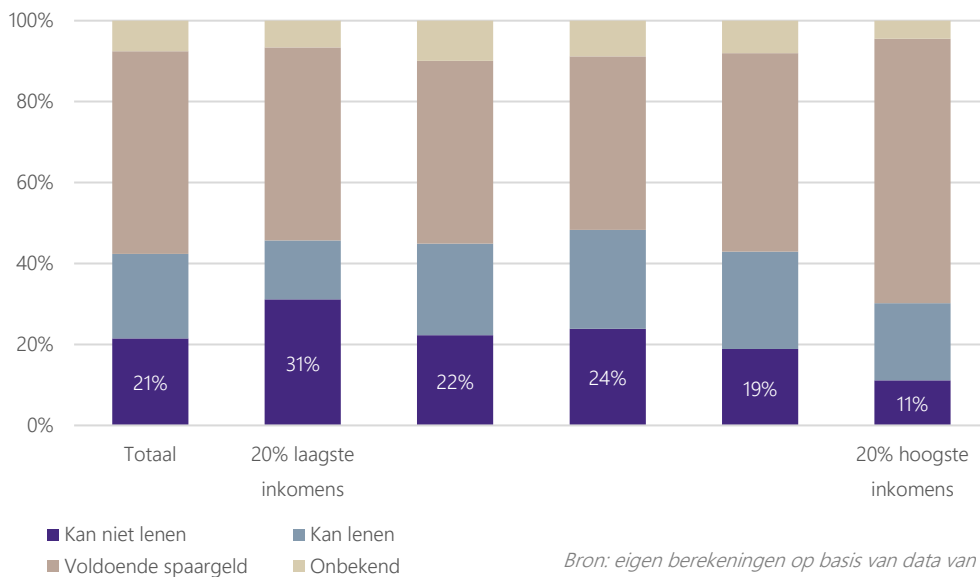
3.2 Financiering met hypothecair krediet

Ongeveer de helft van de huiseigenaren die niet over voldoende spaargeld beschikken kan het resterende bedrag financieren met een 'gewone' hypothecaire lening. In totaal gaat het om 21% van alle huiseigenaren (Figuur 3.3).⁵⁶ Hierbij kijken we naar de leencapaciteit van huiseigenaren op basis van de standaard leennormen (*Loan-to-value* [LTV] limiet van 100%, *loan-to-income* [LTI] op basis van de Nibud norm). Voor ruim 900 duizend huiseigenaren is de combinatie van spaargeld en hypothecair krediet onvoldoende om de benodigde investering te financieren. Wanneer we alleen naar de investeringen in isolatie kijken, gaat het om een kleine 600 duizend huiseigenaren.

⁵ Uiteraard kunnen huiseigenaren met voldoende spaargeld er ook voor kiezen om de verduurzaming (deels) te financieren met hypothecair krediet. Omdat we ons vooral richten op de beschikbaarheid van voldoende financiering, gaan we hier verder niet op in.

⁶ Indien we het kostenniveau voor 2020 hanteren, dan stijgt dit percentage van 21% naar 23%.

Figuur 3.3: De financieringsmogelijkheden van huiseigenaren om de woning te verduurzamen tot aardgasvrij

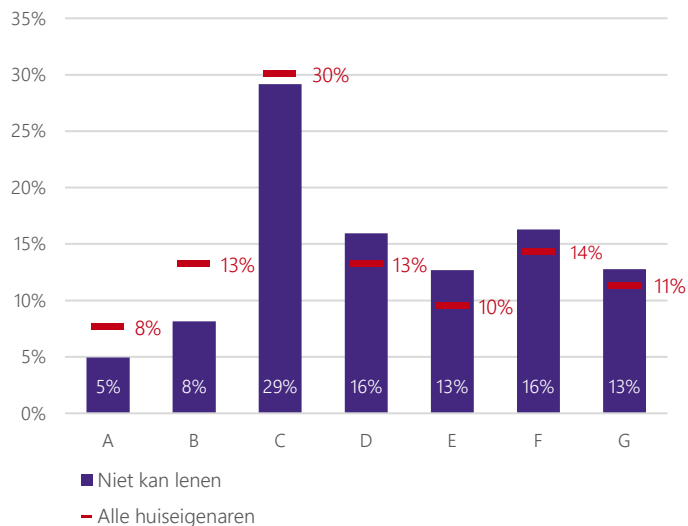


Bron: eigen berekeningen op basis van data van PBL en CBS, 2020.

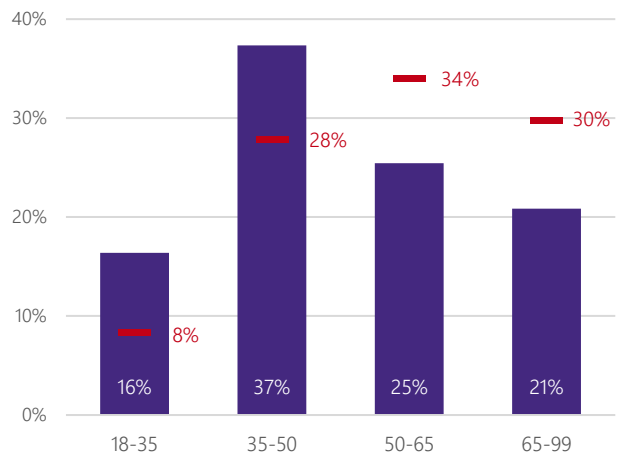
In Figuur 3.3 zijn de huiseigenaren daarnaast verdeeld in inkomenskwintielen, waaruit blijkt dat het aandeel huiseigenaren voor wie de financiering een probleem vormt het hoogst is in de lagere inkomensgroepen. Ruim 31% van de huiseigenaren in de laagste inkomensgroep beschikt op dit moment over onvoldoende financieringsmogelijkheden. Bij de middeninkomens komen financieringsproblemen minder vaak voor, maar ook in deze groepen gaat het nog altijd om 22 tot 24%.

De huiseigenaren met een tekort aan financieringsmogelijkheden om de woning te verduurzamen (de 21% van figuur 3.3) wonen relatief vaker in woningen met een relatief hoog energieverbruik (zie figuur 3.4a). Zo'n 87% woont in woningen met een C-label of lager, terwijl deze woningen slechts 71% van de gehele woningvoorraad uitmaken (zie Figuur 1.1). Deze groep huiseigenaren staat dus voor een substantiële verduurzamingsopgave, maar kan de verduurzamingsinvesteringen niet financieren. Daarnaast doen financieringsproblemen zich in verhouding vaker voor bij jongere huiseigenaren dan bij oudere (figuur 3.4b).

Figuur 3.4a: Verdeling van huiseigenaren met financieringstekort over energielabels



Figuur 3.4b: Verdeling van huiseigenaren met financieringstekort naar leeftijd



Bron: eigen berekeningen op basis van data van PBL en CBS, 2020.

3.3 Impact bestaande regelingen op financieringstekort

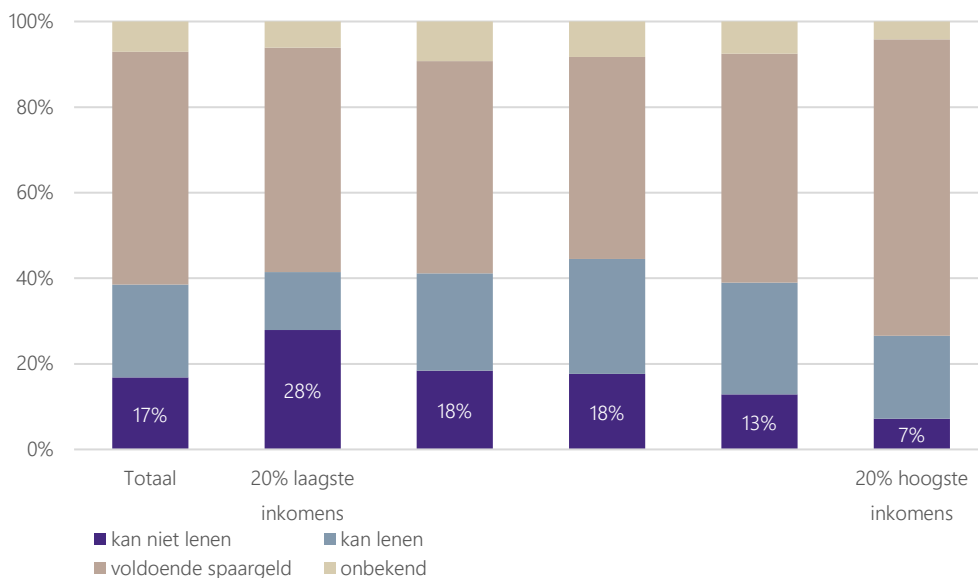
Een aantal bestaande regelingen dragen bij aan het wegnemen van knelpunten in de financiering en kunnen het beeld van Figuur 3.3 veranderen. Zo bestaan er uitzonderingen op de leennormen wanneer een huiseigenaar besluit de woning te verduurzamen. Voor deze investeringen kan een huiseigenaar tot maximaal 106% LTV lenen en tot 9.000 euro extra lenen bovenop het maximum op basis van de Nibud norm. Daarnaast kunnen huishoudens subsidie krijgen voor de verduurzaming van de woning via de ISDE-regeling.⁷ De subsidies op basis van de ISDE-regeling zijn vooral bedoeld om de businesscase van investeringen in verduurzaming te verbeteren. Omdat de subsidie pas wordt uitgekeerd nadat de betreffende investering is gedaan, nemen zij de financieringsproblemen niet volledig weg. Zij kunnen wel bijdragen aan het oplossen van het financieringstekort voor zover huiseigenaren – vooruitlopend op de te ontvangen subsidie – een (tijdelijk) beroep kunnen en willen doen op andere financieringsbronnen.

Voor de meeste huiseigenaren met onvoldoende financiering lossen de bestaande regelingen het probleem niet op, zelfs als we er van uitgaan dat de subsidie de benodigde financiering vanuit spaargeld of een hypotheek één op één verlaagt. Wanneer we rekening houden met de bestaande mogelijkheid om meer te lenen, dan neemt het aantal huiseigenaren met een financieringsprobleem af met ongeveer 100 duizend. Als we ook rekening houden met de subsidies dan daalt dat aantal met nog eens 100 duizend. Het aandeel huiseigenaren met onvoldoende financiering daalt hierdoor van 21% naar 17%, zie figuur 3.5. De bestaande regelingen helpen vooral de midden- en hogere inkomens. Bijna een derde van de huiseigenaren in deze groepen die onvoldoende financiering hadden, kan dankzij de bestaande regelingen de investering wel financieren. Voor de lagere inkomensgroepen zijn de regelingen aanzienlijk minder effectief. Het aandeel huiseigenaren met een financieringstekort in deze groep daalt

⁷ Via de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing kunnen huiseigenaren subsidie aanvragen voor isolatiemaatregelen, een zonneboiler, een warmtepomp en aansluiting op een warmtenet.

van 31% naar 28%. Daarnaast vergroten de ruimere leennormen ook de leencapaciteit van huiseigenaren die in beginsel over voldoende spaargeld beschikken.

Figuur 3.5: Aandeel huiseigenaren met financieringstekort inclusief huidig beleid



Bron: eigen berekeningen op basis van data van PBL en CBS, 2020.

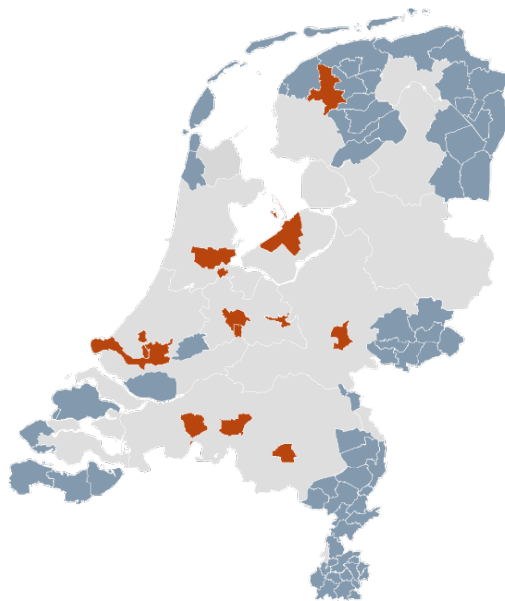
3.4 Regionale spreiding over Nederland

Eigenaren van woningen die geen mogelijkheden tot financiering van de verduurzaming van het eigen huis hebben, wonen veelal in sociaaleconomische en/of ruimtelijke aandachtsgebieden. Van de 355 Nederlandse gemeenten liggen er 40 in een krimpregio en 40 in een 'anticiperregio', waar rekening moet worden gehouden met krimp op korte termijn. Daarnaast zijn 16 stedelijke gebieden aangewezen als 'vernieuingsgebied'. Ongeveer 1 op de 4 gemeenten in Nederland staat op tenminste één van deze lijsten. Op basis van onze data over spaargeld en woningeigenaren kunnen we vaststellen dat woningeigenaren die onvoldoende financieringsmogelijkheden hebben voor de verduurzaming van het huis substantieel vaker in deze aandachtsgebieden wonen. Van de vijftintig gemeenten waar het percentage eigenaar-bewoners dat niet voor de verduurzaming van de eigen woning kan betalen het hoogst ligt, liggen er veertien gemeenten in een krimpregio, drie gemeenten in een anticiperregio en vier gemeenten bevatten een vernieuwingsgebied. Slechts vier gemeenten uit deze vijftintig komen niet op een van de lijsten voor.

Figuur 3.6a toont de krimpregio's en anticiperregio's (waar op korte termijn rekening wordt gehouden met krimp). Samen met de stedelijke vernieuwingsgebieden, vormen dit de ruimtelijke aandachtsgebieden van Nederland. Figuur 3.6b geeft weer in welke gemeenten het percentage huiseigenaren met een financieringstekort om te kunnen verduurzamen tot aardgasvrij het hoogst is. De overlap tussen de gekleurde gebieden op de twee kaartjes geeft duidelijk aan dat het om grofweg dezelfde gebieden gaat. De regionale spreiding blijft vrijwel hetzelfde als alleen gekeken wordt naar spaargeld en niet naar leenruimte. Daaruit blijkt dat dit niet (alleen) door

verschillen in de waardeontwikkeling van woningen gedreven wordt, maar ook door andere componenten uit de vermogensverdeling in Nederland.

Figuur 3.6a: Krimp-/ anticipeergemeenten en stedelijke vernieuwingsgebieden



■ Krimp/anticipeer gemeente
■ Stedelijk vernieuwingsgebied

Mogelijk gemaakt met Bing
©GeoNames, Microsoft, TomTom.

Figuur 3.6b: De vijftientig gemeenten waar het percentage huiseigenaren met een financieringstekort het hoogst is



Gezien de evidente samenhang met de regionale spreiding van vermogensongelijkheid in Nederland is het beeld dat voortkomt uit figuren 3.6 a en b logisch. Het feit dat in deze aandachtsgebieden veel huiseigenaren wonen zonder financieringsmogelijkheden, waardoor naar verwachting de verduurzaming van woningen in deze gebieden zonder extra steun pas laat op gang zal komen, is een argument om de verduurzaming van woningen (nog nadrukkelijker) mee te nemen in de bestaande instrumenten gericht op sociaaleconomische problematiek. Op deze en andere beleidsimplicaties gaan we hieronder, in hoofdstuk 4, nader in.

4 Beleid om verduurzaming woningvoorraad aan te jagen

Om de doelen van 2030 te halen lijkt de beschikbaarheid van financiering voor een groot deel van de huiseigenaren geen groot knelpunt te vormen. De meeste huiseigenaren kunnen de verduurzaming van de woning via eigen spaargeld of krediet financieren, mochten zij dit willen. Dat de verduurzaming van woningen niet of langzaam op gang komt, lijkt daarom voor deze groep huiseigenaren andere oorzaken te hebben. Het is aannemelijk dat deze groep huiseigenaren de *businesscase* nog als onvoldoende positief ervaren, waardoor zij afzien van de verduurzamingsinvestering in de woning. Het is aan de overheid om het voor deze huiseigenaren financieel aantrekkelijker te maken hun geld in te zetten voor verduurzaming van de woning, paragraaf 4.1 doet hiertoe aanbevelingen.

Voor ruim één op de vijf huiseigenaren vormt de beschikbaarheid van financiering wel een knelpunt bij het verduurzamen van de woning. Deze huiseigenaren blijken vaak tot de lagere inkomensgroepen te behoren, waarmee het een financieel kwetsbare groep is. Tegelijkertijd staan zij voor een aanzienlijke verduurzamingsopgave, gezien de observatie dat zij relatief vaak niet-duurzame woningen bezitten. Om ook voor deze groep de warmtetransitie haalbaar te maken, worden in paragraaf 4.2 beleidsaanbevelingen gedaan.

Verder volgt uit de berekeningen van hoofdstuk 3 dat het verder verruimen van leennormen geen oplossing biedt. De huiseigenaren zonder financieringstekort zijn hier immers niet mee geholpen. Tegelijkertijd is het voor de huiseigenaren die wel een financieringstekort hebben, onverstandig met het oog op hun financieel welzijn, aangezien zij vaker tot de lagere inkomensgroepen behoren. Schuldniveaus moeten verantwoord en betaalbaar zijn en voldoende ruimte bieden om andere toekomstige financiële schokken te kunnen opvangen. Daarom is het van belang een structureel evenwicht te vinden tussen het stimuleren van verduurzaming en het financieel welzijn van huishoudens.

4.1 Huiseigenaren met voldoende financiering prikkelen tot verduurzaming woning

De *businesscase* van verduurzamende maatregelen is vaak nog ontoereikend en moet daarom aantrekkelijker worden gemaakt middels een combinatie van beprijzing, subsidiëring en normering. Huishoudens betalen al een relatief hoge effectieve CO₂-prijs voor het gebruik van energie. Zo lag de effectieve CO₂-prijs van gas door de energiebelasting (EB) en opslag duurzame energie (ODE) rond de 230 euro per ton CO₂, terwijl deze prijs voor elektriciteitsverbruik ongeveer 365 euro per ton bedroeg. Hoewel een verhoging van de gasprijs verduurzaming financieel aantrekkelijker kan maken, kan dit momenteel – zeker gezien de actuele gasprijstijgingen – leiden tot meer energiearmoede. Bovendien is de vraag naar gas bij huishoudens vrij inelastisch ([CE Delft, 2021](#)). Er is dus een forse verhoging van de gasprijs nodig om huishoudens te laten verduurzamen, wat het risico op energiearmoede des te reëler maakt.

Zoals blijkt uit de verschillende CO₂-prijzen voor het verbruik van gas en elektriciteit, sluiten de huidige energiebelastingen voor huishoudens niet goed aan bij de mate van vervuiling. De CO₂-uitstoot die vrijkomt bij het verbruik van gas wordt relatief lichter belast dan de CO₂-uitstoot die gepaard gaat met elektriciteitsverbruik. Zonder aanpassing van de energiebelastingen wordt dit verschil alleen maar groter, omdat het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix zal toenemen, wat elektriciteit minder uitstootintensief maakt. Omdat de energiebelastingen niet gekoppeld zijn aan de CO₂-intensiteit, zal de CO₂-prijs van elektriciteit dan verder toenemen. Dit remt de prikkel tot verduurzaming door middel van elektrificatie. Om de prikkels recht te zetten is het van belang om te zorgen dat op termijn gas minstens zo zwaar wordt belast als elektriciteit per ton CO₂. Een zogenaamde gasschuif, waarbij de belastingen op gas worden verhoogd en tegelijkertijd de belastingen op elektriciteit worden verlaagd, kan dit bewerkstelligen. In het Coalitieakkoord is een dergelijke schuif opgenomen,

waarbij de energiebelastingen op gas met ruim 5 cent worden verhoogd over de periode 2023-2028, terwijl de energiebelastingen op elektriciteit met eenzelfde bedrag worden verlaagd. Het kabinet verwacht dat de gasschuif zal zorgen voor een lastenverlichting bij huishoudens, waardoor de zorgen over energie-armoede worden beperkt

Zolang beprijzing onvoldoende uitkomst biedt, zijn subsidies nodig die goed aansluiten bij de praktijk van verduurzaming om de businesscase sluitend te maken. Naast het uitbreiden van de bestaande subsidies, waartoe afgelopen Prinsjesdag en in het recent gepresenteerde Coalitieakkoord stappen zijn gezet, is het van belang goed na te denken over de vormgeving van de regelingen. Volgens de Rekenkamer en het CPB (2020) zijn de huidige subsidies namelijk weinig efficiënt. Er zijn verschillende verbeteringen op de huidige regelingen denkbaar. Zo bieden langlopende subsidies huiseigenaren meer informatie en zekerheid. Ook is het belangrijk voor huiseigenaren of ze voor- of achteraf toezegging krijgen. Bovendien is aanspraak maken op subsidies in sommige gevallen pas mogelijk bij grote verduurzamingsmaatregelen, terwijl in de praktijk huiseigenaren liever in kleine stappen verduurzamen ([CPB, Kansrijk woonbeleid 2020](#)).

Heldere transitiepaden (inclusief normen) vanuit de overheid zijn nodig om huiseigenaren handelingsperspectief te bieden. De recent geïntroduceerde Standaard voor woningisolatie is hier een mooi voorbeeld van. Met deze standaard kunnen woningeigenaren hun woning isoleren zodat hun woning alvast aardgasvrij-ready is, nog voordat via de wijkaanpak duidelijk is welke energie-infrastructuur beschikbaar wordt. Hierbij is het van belang dat deze normen op den duur een verplichtend karakter krijgen en dat daarover zo vroeg mogelijk wordt gecommuniceerd. Het opzetten van een Nationaal isolatieprogramma is vanuit dit perspectief wenselijk, om duidelijkheid te scheppen over de richting en het tempo van de te nemen stappen, inclusief praktisch advies om huiseigenaren en verhuurders te informeren en te ontzorgen. Daarnaast kan de Warmtewet 2.0 huiseigenaren voorzien van duidelijkheid over de richting van de warmteoplossing. De effectiviteit van deze maatregelen is afhankelijk van de kennis die huiseigenaren hierover hebben. Dit vereist een duidelijke communicatie en voorlichting vanuit de overheid.

Box: Europese plannen ten aanzien van de gebouwde omgeving

In haar Fit-for-55 pakket heeft de Europese Commissie aangekondigd de gebouwde omgeving onder te willen brengen in een nieuw Europees Emissiehandelssysteem (ETS). Door uitstootrechten te verdelen onder de gebouwde omgeving, waarmee vervolgens gehandeld kan worden, ontstaat een ETS-prijs voor het uitstoten van CO₂. Dit nieuwe ETS geldt alleen voor gasverbruik in de gebouwde omgeving. Het elektriciteitsverbruik wordt al geprijsd via het bestaande ETS. Dit nieuwe ETS kan in potentie de CO₂ prijs op termijn fors gaan verhogen, maar dit is uiteraard afhankelijk van hoe het kabinet hierop zal reageren.

De Europese Commissie heeft in haar Fit-for-55 plannen ook een herziening van de Energy Performance of Buildings Directive aangekondigd. Daarin wil de Commissie een oplopend minimum energielabel introduceren: in 2030 moeten alle woningen van label G naar label F en in 2033 naar label E. Tegelijkertijd heeft Europa lidstaten opgeroepen om bij het indienen van de plannen voor het herstelfonds ook de verduurzamingsopgave van de gebouwde omgeving mee te nemen. De Nederlandse overheid zou daarom op deze herziening kunnen anticiperen door dit te vertalen naar een nationale transitievisie en daarmee gelijk aanspraak te doen op het herstelfonds.

4.2 Gericht aanvullend beleid voor huiseigenaren zonder financieringsmogelijkheden

Een groot deel van de huiseigenaren dat de financiering van de verduurzaming van de eigen woning niet uit spaargeld kan betalen en hier ook niet voor kan lenen, behoort tot de lagere inkomensgroepen onder huiseigenaren. Deze huishoudens zijn daardoor mogelijk ook financieel kwetsbaarder dan de gehele populatie van huiseigenaren. Het verder oprekken van de leennormen om ook voor deze lagere inkomensgroepen investeringen mogelijk te maken, is daarom onwenselijk. Tegelijkertijd wordt deze groep wel achtergesteld wanneer de businesscase verbetert en zij een rendabele investeringskans in het eigen huis missen. Gezien de relatief jonge leeftijd van deze groep huiseigenaren, is het denkbaar dat het inkomen van een deel van deze huiseigenaren in de toekomst nog stijgt en dat zij op de langere termijn wel in staat zijn de verduurzamingsinvestering te financieren. Desondanks blijft een groep over die ondersteuning vanuit de overheid behoeft bij de financiering. De vormgeving van die benodigde ondersteuning vanuit de overheid is ingewikkeld. De groep laat zich niet precies afbakenen op een wijze die praktisch is voor de uitkeer van subsidie, en ondersteuning kan ook tot overstimulering leiden. Daarbij bestaat een uitruil tussen het voorkomen dat mensen met onvoldoende financiering niet mee kunnen komen in de transitie en grootschalige overstimulering van mensen die hiervoor wel voldoende middelen hebben.

Het is daarom van belang om deze groep zo specifiek mogelijk te faciliteren. Mogelijk kan hierbij gebruik gemaakt worden van de regionale concentratie van de groep. In verschillende beleidsinstrumenten doet de Rijksoverheid dat al, zoals met de expliciete aandacht voor verduurzaming van woningen in het volkshuisvestingsfonds en in het Nationaal Programma Groningen. Tegelijkertijd biedt de regionale concentratie van deze groepen aanleiding om over de hele breedte van het beleid te kijken of er meer kansen zijn om rechtstreeks te investeren in de verduurzaming van de woningvoorraad in krimp- en anticipatie regio's en stedelijke vernieuwingsgebieden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Regio Deals, ad-hoc afspraken tussen het Rijk en specifieke regio's over regionale ontwikkeling, die worden voortgezet door het nieuwe kabinet en waarvoor opnieuw 900 miljoen euro is vrijgemaakt. Ook kan met de data over de geografische spreiding van huiseigenaren die de verduurzaming niet zelf kunnen betalen, gekeken worden of de gebieden die kunnen deelnemen aan regelingen als het volkshuisvestingsfonds op de juiste gronden gekozen zijn.

4.3 Impact beleidsvoorstellen op huurmarkt

Bovenstaande aanbevelingen kunnen soms ook een positief effect hebben op het verduurzamen van de huurmarkt. Zo toont het [PBL \(2020\)](#) aan dat waardebehoud en verhuurbaarheid belangrijke redenen zijn voor verhuurders om huurwoningen te verduurzamen. Daarbij is het uiteraard van belang dat verhuurders er niet te erg op achteruit gaan in rendement. Wanneer verhuurders de investeringskosten deels kunnen financieren via een verhoging van de huur, kan daarmee het verbeteren van de businesscase ook verhuurders stimuleren te investeren in verduurzaming. Daarnaast geeft PBL aan dat huurders ook rekening houden met toekomstige normering vanuit de overheid, wat reden geeft om te verduurzamen. Dit toont het belang van een heldere transitievisie aan ook voor de huurmarkt. In november 2021 is een motie aangenomen om het energielabel ook mee te laten tellen in het woningwaarderingstelsel, in welk geval de huurprijs van sociale huurwoningen mede bepaald zal worden door het energielabel. Tot slot is een belangrijk aandachtspunt bij het subsidiëren van verduurzaming van de woningvoorraad om de regelingen zo vorm te geven dat ze de koop- en huurmarkt op dezelfde manier raken, om te voorkomen dat deze markten nog verder uit elkaar groeien.