

Regeling van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [PM], nr. 2022-0000430533 houdende regels met betrekking tot de verstrekking van een specifieke uitkering aan gemeenten ten behoeve van de verduurzaming van met name slecht geïsoleerde woningen van eigenaar-bewoners in het kader van het Nationaal Isolatieprogramma

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) inclusief Uitvoeringstoets Decentrale Overheden

1. Wat is de aanleiding?

Het is noodzakelijk om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Om te voldoen aan de afspraken uit het Akkoord van Parijs, om invulling te geven aan de doelstellingen vervat in de Klimaatwet en uitvoering te geven aan het nationale Klimaatakkoord¹, het Coalitieakkoord² en het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving³ zal de gebouwde omgeving in 2050 CO₂-arm moeten zijn. In het Coalitieakkoord committeert de coalitie zich aan de Europese doelstelling van 55% CO₂ reductie in 2030. Daarin staat bovendien de afspraak om het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% CO₂ reductie in 2030.

Het kabinet Rutte III heeft in de begroting 2022 in totaal 514 miljoen euro vrijgemaakt voor een Nationaal Isolatieprogramma in de periode 2022 t/m 2024.⁴ De financiële consequenties van deze bestedingsplannen zijn met een nota van wijziging op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2022 toegevoegd aan artikel 4 van de begroting.⁵ De hoofdlijnen van het Nationaal Isolatieprogramma zijn medio november 2021 aan de Kamer gestuurd.⁶ Het Nationaal Isolatieprogramma is opgenomen in het regeerakkoord Rutte IV. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft de opschaling van het Nationaal Isolatieprogramma beschreven.⁷

Het Nationaal Isolatieprogramma bestaat uit vier actielijnen. Deze regeling werkt actielijn 1 uit voor de jaren 2023 en 2024. De ambitie van actielijn 1 van het Nationaal Isolatieprogramma is om in de periode tot en met 2030 ongeveer 750.000 koopwoningen te isoleren via een lokale aanpak samen met gemeenten. Gemeenten kunnen hiervoor meerjarige plannen maken, die kunnen aansluiten bij de transitievisies warmte en bewonersinitiatieven en zich zoveel als mogelijk richten op het verbeteren van woningen met de slechtste labels.

¹ Klimaatakkoord van 28 juni 2019, p. 29; bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342.

² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' van 15 december 2021.

³ Zie de bijlage bij de brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 1 juni 2022 over het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving, Kamerstukken II 2021/22, 32847 nr. 911.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 50.

De budgettaire verwerking van de middelen voor de Investerings subsidie Duurzame Energie (ISDE) heeft de Tweede Kamer via een Nota van Wijziging op de begroting van EZK ontvangen (Kamerstukken II 2021/22, 35925 XIII, nr. 12).

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 30196 nr. 770.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 30196 nr. 787.

2. Wie zijn betrokken?

De betrokken partijen zijn allereerst de gemeenten. Zij kunnen een aanvraag indienen om aanspraak te maken op dit deel van de middelen uit het Nationaal Isolatieprogramma. Indirect zijn eigenaar-bewoners van slecht geïsoleerde woningen en Verenigingen van Eigenaars een betrokken partij; zij worden in de lokale aanpak gestimuleerd om hun woning beter te isoleren.

De RVO is als uitvoerend orgaan ook een betrokken partij en de minister voor VRO als verstrekker van de uitkeringen.

3. Wat is het probleem?

Het klimaat verandert. Het wordt steeds warmer op aarde. Als gevolg nemen de risico's toe op overstromingen, infectieziekten, verlies van biodiversiteit en verstoring van de drinkwatervoorziening. Hierdoor bestaat het gevaar tot een minder leefbaar land voor de toekomstige generaties.

4. Wat is het doel?

Om klimaatverandering tegen te gaan, streven we naar ten minste 55% CO₂ reductie in de Klimaatwet en richten we ons in het beleid op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030 ten opzichte van 1990⁸. Zo willen we klimaatverandering zoveel als mogelijk tegengaan en zo ons land leefbaar houden voor de toekomstige generaties.

Het isoleren van woningen draagt bij aan CO₂-reductie. Het is immers essentieel de vraag naar energie terug te brengen, om dan in de resterende vraag te kunnen voorzien met duurzame energiebronnen. Bovendien lopen de bewoners van goed geïsoleerde woningen minder risico op een hoge energierekening en energiearmoede. Ook wordt de overstap van aardgas naar duurzame bronnen makkelijker en leidt goede isolatie en kierdichting samen met goede ventilatie tot meer comfort en een gezonder leefklimaat in een woning.

Het doel van het Nationaal Isolatieprogramma is om 2,5 miljoen woningen te isoleren in de periode tot en met 2030, met de nadruk op de 1,5 miljoen slecht geïsoleerde woningen (label E, F en G) waarbij één of meerdere stappen worden gezet richting de standaard voor woningisolatie⁹.

De ambitie van actielijn 1 van het Nationaal Isolatieprogramma is om ongeveer 750.000 koopwoningen te isoleren via een lokale aanpak samen met gemeenten. Het Rijk stelt middelen beschikbaar voor gemeenten om eigenaar-bewoners extra ondersteuning te bieden bij het isoleren van de woning. Het gaat daarbij om het bieden van hulp en ondersteuning, dus niet enkel in de vorm van financiële middelen, maar ook met advies en ontzorging.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De CO₂ reductie blijft achter bij de doelstellingen. Op korte termijn is daarom de verwachting dat de reductiedoelen voor 2021 t/m 2025 niet gehaald worden zonder aanvullend beleid. Dat

⁸ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' van 15 december 2021.

⁹ De standaard is een advies voor de isolatiegraad van uw woning. Deze standaard geeft aan wanneer een woning goed genoeg is geïsoleerd om aardgasvrij te worden. Zie voor meer informatie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaamondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/standaard-en-streefwaarden-voor-woningisolatie>.

geldt ook voor de gebouwde omgeving. Bovendien wordt in het Europese voorstel 'Fit for 55%' de doelstelling voor de ESR-sectoren (waaronder gebouwde omgeving) verhoogd om aan de doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 te voldoen. Dit heeft waarschijnlijk ook een verhoging van de doelstelling in de gebouwde omgeving tot gevolg.¹⁰ Daarnaast worden er separate eisen gesteld aan de mate van energie-efficiëntie van gebouwen via de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED). Verder staat in het coalitieakkoord Rutte IV dat het doel voor 2030 in de Klimaatwet zal worden aangescherpt tot tenminste 55% CO₂ reductie. Om dit doel ook zeker te halen, richt het kabinet het beleid in op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% CO₂ reductie in 2030. Eén van de maatregelen om het energiegebruik terug te dringen en daarmee CO₂ te reduceren is isolatie van woningen. Er zijn nog veel woningen in Nederland die slecht geïsoleerd zijn. Van de koopwoningen heeft 20% een energielabel E of slechter, van de sociale huurwoningen is dat 11% en bij de particuliere huur is dat 26%.¹¹ Dat maakt het noodzakelijk snel stappen te zetten in de gebouwde omgeving om de CO₂-uitstoot te reduceren en energie efficiëntie te verhogen. Zonder overheidsinterventie komt de verduurzaming van woningen met onvoldoende snelheid tot stand.

Een lokale aanpak is nodig aangezien sommige huishoudens aanvullende ondersteuning nodig hebben, bovenop de financiële ondersteuning die het Rijk biedt via de ISDE en de SEEH (binnenkort SVVE). De lokale aanpak maakt gericht maatwerk mogelijk; gemeenten kunnen ondersteuning bieden, niet enkel in de vorm van financiële middelen, maar juist ook met advies en ontzorging. Het gaat daarbij om huishoudens met een relatief laag inkomen die veelal ook te maken hebben met een hoge energierekening. Bijkomend effect dat dit ook helpt energiearmoede terug te dringen.

De ambitie uit het Coalitieakkoord om één miljoen huurwoningen naar de isolatiestandaard te isoleren wordt op een andere wijze vorm gegeven. Zo zijn inmiddels prestatieafspraken gemaakt met Aedes¹² waarbij onder meer is afgesproken dat de slechte energielabels (E, F, G) van woningcorporaties uiterlijk in 2028 zijn verbeterd. Kleine particuliere verhuurders met gereguleerde huurwoningen worden gestimuleerd te verduurzamen via de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (hierna: SVOH). Via normering zal worden geborgd dat alle slecht geïsoleerde woningen, zowel in het sociale als het particuliere segment, in 2030 zijn verbeterd.

6. Wat is het beste instrument?

Er wordt gekozen voor financiële sturing (specifieke uitkering), omdat dit het mogelijk maakt voor gemeenten om gericht huishoudens te ondersteunen die daar behoefte aan hebben. Die ondersteuning kan financieel zijn – aanvullend aan de Investeringssubsidie Duurzame Energie (hierna: ISDE) / Subsidieregeling Energiebesparing Eigen Huis (hierna: SEEH) voor woning- en appartementseigenaren, straks wordt deze regeling vervangen door de Subsidieregeling verduurzaming verenigingen van eigenaars (hierna: SVVE) en ook extra communicatie en ontzorging.

Gemeenten kunnen met behulp van de specifieke uitkering bijvoorbeeld een subsidieverordening openstellen, maar gemeenten kunnen ook vouchers uitgeven.

De middelen die binnen de lokale aanpak voor verstrekking aan gemeenten beschikbaar zijn, worden op drie momenten beschikbaar gesteld aan gemeenten:

¹⁰ Zie ook: [Kamerbrief over beoordeling van het Fit-for-55-pakket van de Europese Commissie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹ Kamerstukken II 2021/22 30196 nr. 787.

¹² Kamerstukken II, 2021/2002, 29453 nr. 551.

- 1) In 2022 is een deel van het beschikbare budget voor de lokale aanpak reeds beschikbaar gesteld¹³ aan gemeenten via een SPUK.¹⁴ Dit betrof in totaal € 68,5 miljoen, 6% van het totale budget voor de lokale aanpak;
- 2) Op basis van deze regeling worden bedragen aan gemeenten toegekend in 2023, met uitbetalingsmomenten in 2023 en 2024. In totaal is er € 206.625.000 beschikbaar voor specifieke uitkeringen op basis van deze regeling, 19% van het totale budget voor de lokale aanpak. De inzet is om met deze middelen, eventueel in combinatie met middelen die eigenaar-bewoners en VvE's op grond van subsidieregelingen kunnen ontvangen, ongeveer 142.000 koopwoningen te isoleren;
- 3) In 2024 zal een nieuwe regeling worden opengesteld voor het verstrekken van specifieke uitkeringen dan wel het regelen van uitbetalingsmomenten tot en met 2030. In totaal is er € 823,32 miljoen¹⁵ beschikbaar voor specifieke uitkeringen op basis van die regeling, 75% van het totale budget voor de lokale aanpak.

De hoogte van de uitkering per gemeente is gebaseerd op een verdeelsleutel op basis van CBS cijfers. De verdeelsleutel heeft betrekking op het aantal slecht geïsoleerde woningen in combinatie met inkomens met een risico op energiearmoede. Het gaat om huishoudens met een inkomen tot 290% van het sociaal minimum in woningen met een energetische staat vergelijkbaar met label D en slechter en om huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociaal minimum in woningen met een energetische staat vergelijkbaar met label C en slechter. Deze criteria sluiten aan bij de motie Grinwis c.s. die de regering verzoekt de komende jaren de focus te leggen op het isoleren van woningen met label G, F, E en D, te beginnen daar waar de grootste energiearmoede is.¹⁶

Door te werken met een verdeelsleutel heeft elke gemeente duidelijkheid over het beschikbare budget per gemeente. Op basis daarvan kunnen gemeenten een meerjarige, programmatische aanpak vormgeven. Op grond van deze regeling kunnen toekenningen worden gedaan in 2023 en 2024.

Gemeenten wordt gevraagd achteraf via de SiSa systematiek te verantwoorden om in hoeveel woningen grote(re) energiebesparende maatregelen (w.o. dakisolatie, vloerisolatie, spouwmuurisolatie en isolatieglas) zijn getroffen. Deze gegevens zullen ook gebruikt worden om een beeld te geven van de voortgang. Daarnaast zullen gemeenten worden gefaciliteerd bij het onderling uitwisselen van leerervaringen over welke aanpakken onder welke omstandigheden effectief zijn en welke minder effectief.

Bestuurlijk¹⁷

Gemeenten kunnen een proactieve isolatieaanpak vormgeven die aansluit bij de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving. Op deze manier kunnen de lokale isolatieaanpak en de wijkgerichte aanpak van de verduurzaming van de gebouwde omgeving door gemeenten elkaar onderling zoveel mogelijk versterken.

Uitvoering

Inhoudelijk sluit de isolatieaanpak nauw aan op de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving. In wijken waar de gemeente aan de slag gaat met de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving zullen de woningen veelal ook moeten worden geïsoleerd, waarna ze kunnen worden aangesloten op een duurzaam alternatief voor aardgas.

¹³ Zie: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-energiearmoede/documenten/publicaties/2022/07/26/blanco-wijziging-beschikking-middelen-aanpak-energiearmoede>.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 30196 nr. 790.

¹⁵ De verdeling over sectoren van de middelen in het Klimaatfonds uit het Coalitieakkoord is indicatief. Daarmee is de verdeling van het budget voor het Nationaal Isolatieprogramma over de verschillende actielijnen (zie Kamerstukken II 2021/22 30196 nr. 791) ook indicatief. Besluitvorming over de definitieve toekenning van de middelen in het Klimaatfonds zal nog plaatsvinden.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 32813 nr. 924.

¹⁷ In de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden gaat het hierbij om vragen als *Waarom wordt de taak op dit niveau belegd?* en *Hoe past de beleidsoptie bij het bestaande pakket aan taken en middelen van decentrale overheden?*

Door de isolatieaanpak te richten op de wijken die in de transitievisie warmte staan, wordt de uitvoering van de transitievisie warmte versneld.

Gemeenten krijgen beleidsvrijheid om de lokale isolatieaanpak zelf vorm te geven. Gemeenten kunnen ervoor kiezen in hun aanpak ook woningen mee te nemen die beter geïsoleerd zijn. Gemeenten hebben aangegeven daar behoefte aan te hebben, aangezien beter geïsoleerde woningen kunnen voorkomen in een complex of wijk waar de gemeentelijke aanpak op is gericht.

Ook kan de gemeente ervoor kiezen om de middelen voor isolatie- of ventilatiemaatregelen in de woning te differentiëren en sommige huishoudens meer financiële ondersteuning te geven dan andere. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om daar zelf een goede afweging in te maken.

Samenwerking met andere overheden

Samenwerking tussen gemeenten of tussen gemeenten en de provincie kan van onderop ontstaan. Zo kunnen gemeenten ervoor kiezen om gezamenlijk een aanbesteding te doen. Provincies kunnen ervoor kiezen om gemeenten te ondersteunen en te faciliteren bij het vormgeven van de lokale isolatieaanpak. Dit sluit goed aan bij de rol die provincies reeds hebben opgepakt bij de lokale warmtetransitie.

Financiële effecten en bekostiging

Gemeenten kunnen ten hoogste 10% van de ontvangen specifieke uitkering besteden aan uitvoeringskosten. Bovendien kan een gemeente ervoor kiezen om de lokale isolatieaanpak vorm te geven als onderdeel van de wijkgerichte aanpak van de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

De wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving is een afspraak uit het Klimaatakkoord. In het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' zijn middelen voor de medeoverheden en planbureaus gereserveerd voor taken die voortvloeien uit het Klimaatakkoord en aanvullend klimaatbeleid.

In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat (van 2 juni 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 32813 nr. 1049) staat een tabel met de uitvoeringsmiddelen voor de decentrale overheden voor de periode 2022 tot en met 2030. De middelen voor gemeenten lopen op van €132 miljoen (in 2022) naar €797,5 miljoen per jaar in de periode van 2026 t/m 2030.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Burgers: eigenaar-bewoners en VvE's krijgen ondersteuning van de gemeente bij het isoleren van de woning.

Bedrijven: De regeling heeft geen directe gevolgen voor bedrijven. De grotere vraag naar isolatie werkzaamheden (mede door deze regeling) heeft wel gevolgen voor de isolatie branche.

Overheid: Gemeenten kunnen aanvragen voor een specifieke uitkering indienen bij de RVO. De RVO zal, namens de minister, de aanvragen beoordelen en de specifieke uitkering toekennen en controleren. Gemeenten kunnen met die specifieke uitkering burgers ondersteunen bij het isoleren van de woning. Door gemeenten de ruimte te geven om aan te sluiten bij de (reeds bestaande) lokale infrastructuur, aanpak en instrumentkeuze blijven de uitvoeringslasten beperkt.

Milieu: De inzet van gemeenten samen met bewoners en VvE's heeft CO₂-reductie tot gevolg.