

Energie neutrale gebouwde omgeving

Inleiding

In het afgelopen jaar heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewerkt aan de lange-termijnverkenning 'Energie in de gebouwde omgeving', voor de jaren 2020 tot 2050. De uitdaging is om te komen tot een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050, met veel lagere CO₂ emissies en nog steeds betaalbare woon- en bedrijfslasten. In de lange-termijnverkenning worden de beleidsopties en de bijdrage die maatschappelijke partijen daaraan kunnen leveren geïnventariseerd. Over de resultaten zal de minister voor Wonen en Rijksdienst begin 2016 de Kamer informeren. Deze resultaten zullen onder meer worden meegenomen in de Energiedialoog van het ministerie van EZ die in 2016 zal plaatsvinden.

In dit kader is mij gevraagd een beleidsatelier te begeleiden over de vraag: wat moeten Rijksoverheid, provincies en gemeenten doen om deze energietransitie te ondersteunen? Ook is mij gevraagd de resultaten van dit atelier te analyseren. Daartoe heb ik nog vier aanvullende gesprekken gevoerd. Het resultaat gaat hieronder.

Het is mijn analyse. Maar het is wel een analyse van wat ik heb gehoord. Onderstaande tekst sluit dan ook bewust zeer nauw aan bij de teneur van het beleidsatelier en van de vier aanvullende gesprekken.

De situatie

Als we de energieneutraliteit van de bouw bezien, valt een groot contrast op tussen de nieuwbouw en de bestaande bouw. Bij de nieuwbouw wordt grote vooruitgang geboekt. Zie bijvoorbeeld de lessen uit de Excellente Gebieden 2010-2015. En er wordt hard gewerkt om de eisen van BENG voor het einde van 2020 te halen. De verwachtingen zijn dat dat gaat lukken.

In de bestaande gebouwde omgeving zijn de doelen veel minder scherp (2050) en is er van grote vooruitgang geen sprake. Deze relatieve stilstand is niet van de laatste jaren. Zoals één van mijn gesprekspartners zei: "Het is een sikkeneurig onderwerp."

Mede om die reden heb ik in het beleidsatelier na de hoopvolle kennismaking eerst de vraag centraal gesteld: **Wat beweegt de eigenaar?** Wil het beleid succesvol zijn dan zullen we om te beginnen zicht moeten hebben op de beweegredenen van de eigenaar van de gebouwde omgeving. De eigenaar-bewoner, de corporatiebestuurder en de investeerder in particuliere huur.

Het resultaat was niet verrassend, maar misschien toch ook wel weer onthullend. Voor de drie categorieën eigenaren geldt in feite hetzelfde: **er zijn wel koplopers maar het 'opschalen' wil maar niet lukken.** Er worden vorderingen geboekt bij mensen die het onderwerp belangrijk vinden, maar veel te weinig mensen vinden het onderwerp echt belangrijk. Voor de meeste mensen heeft energie onvoldoende prioriteit. Het is ook geen onderwerp waar veel mensen over spreken. Vergelijk dat bijvoorbeeld met Duitsland waar energie wel het onderwerp van gesprek is onder mensen.

De prioriteiten van de mensen

We weten dat 'energie' een onderdeel is van het klimaatdebat. Er zijn ongetwijfeld veel koplopers die daarom werk maken van energieneutraliteit. Maar 'klimaat' heeft voor de grote meerderheid van de huiseigenaren geen hoge prioriteit. Daarbij is het klimaatdebat een moeilijk debat. Ten eerste zijn er altijd nog de ontkenners, zij het dat hun geluid in kracht lijkt af te nemen. Ten tweede doen de echt schadelijke gevolgen van de klimaatverandering zich niet op dit moment voor, maar op de langere termijn. Ten derde zullen maatregelen die we nu nemen, pas op langere termijn een zichtbaar effect hebben. Ten vierde is het onderwerp voor veel mensen te groot. Je weet niet waar je moet beginnen. Heb je al voldoende gedaan als je zoveel hebt geïnvesteerd in een windmolenpark dat je zelf netto meer energie opwekt dan verbruikt?

Ook de omstandigheden prikkelen te weinig om grote stappen te maken. Hoewel evident is dat je op termijn kan verdienen aan het energiezuiniger maken van je woning of aan het opwekken van duurzame energie, toch zijn die voordelen voor de meesten te gering om 'aan die rompslomp te beginnen'. Ik vat het niet in Haagse, maar in gewone mensen taal samen. Dus: als men toch **moet** verbouwen, is er nog wel bereidheid om het verlagen van energierekening mee te nemen in de overwegingen, maar in alle andere gevallen wordt dat onderwerp graag uitgesteld.

En laten we eerlijk zijn. De voordelen van energieneutraliteit zijn ook niet erg opvallend voor de eigenaar. De financiële voordelen zijn aantoonbaar, maar pas over een aantal jaren. En dan nog zijn ze maar beperkt. De nadelen zijn misschien wel evident. Een hoop gedoe, problemen met de ventilatie en het lawaai van de warmtepompen laat zich maar moeilijk wegdrücken. Wie zich veel zorgen maakt over de klimaatverandering, neemt dit soort nadelen graag voor lief. Maar de meeste mensen maken zich niet veel

zorgen over de klimaatverandering. Vergelijk het met de komst van het gas. In een paar jaar tijd ging heel Nederland over op aardgas. Op dat moment waren de voordelen in termen van **comfort** wel opvallend aanwezig. Ook de slaapkamers waren plotseling aangenaam warm en het vullen van de kolenkit was verleden tijd.

Bij de woningcorporaties speelt bovendien het probleem van de *split incentive*. De kosten van de investeringen liggen bij de corporaties, terwijl de baten terecht komen bij de bewoners. Dat vraagt om huurverhogingen die soms moeilijk te verkopen zijn. Bovendien staan de corporaties niet meteen te springen om de overheid hier ten dienste te zijn, na de verhuurdersheffing van € 1,7 miljard.

Misschien moet nog wel het meest te denken geven dat de eigenaren van de private huurwoningen zo weinig geneigd zijn om te investeren in energieneutraliteit. In deze wereld gaat het immers bij uitstek om geld en om rendement.

De prioriteiten van de politiek moeten anders

Het is overigens niet gepast om de huiseigenaren een verwijt te maken. Klimaat en energie mogen bij hen onvoldoende prioriteit hebben, er is alle reden om hetzelfde over 'Den Haag' te zeggen. Al heel lang worden over de energieneutraliteit van de gebouwde omgeving gesproken, maar nog nimmer zijn harde doelen gesteld en/of stevige beleidsinstrumenten ingezet. We vinden het onderwerp belangrijk, maar we doen te weinig om de noodzakelijke opschaling te bewerkstelligen. Vergelijk het eens met de stadsvernieuwing in de jaren 70 en 80 van de afgelopen eeuw. Hoeveel budgetten en hoeveel energie daaraan werden besteed.

Is het ook niet tekenend dat we geen minister van Energie hebben?

In feite staat het beleid vooral in het teken van 'verleiden' en van een niet altijd consistent subsidiebeleid. Het gevolg is dat er ook geen echte markt voor energieneutrale verbouw ontstaat. Dat laatste is toch al ingewikkeld omdat in Nederland de bouw vooral in het teken van de nieuwbouw staat. Daar komt nog bij dat we al lange tijd een cultuur hebben van gebrekkige oplevering van huizen. Daarbij zijn in de vorige eeuw (jaren 60) veel slechte woningen gebouwd. Het is niet zo vreemd dat in die cultuur energielabels en EPC's op basis van de papieren werkelijkheid worden vastgesteld.

Al met al: het streven naar een energieneutrale gebouwde omgeving is vooral omgeven met een wereld van geloof en goede bedoelingen. In feite zegt de overheid: als we de burger maar duidelijk maken hoe belangrijk is, dan zal hij zijn huis heus wel energieneutraal maken. Het is toch zo belangrijk? De systeemwereld van het departement wordt hier te zeer bepaald door de leefwereld van de eigen ambtenaar.

Maar de meerderheid van de bevolking is geen beleidsmedewerker op een departement.

Enerzijds is het daarmee een voorzichtig en bijna vriendelijk beleid. Anderzijds toont de overheid zich hier van een hautaine kant. Hij meent te weten welke prioriteiten burgers zouden moeten stellen. Het is de vraag of de tegenwoordige burger van dat soort gedachten gediend is. Ik kom daarmee toe aan een volgende conclusie. **Er zijn voldoende middelen om te komen tot een energieneutrale gebouwde omgeving. Zelfs op afzienbare termijn. Maar de governance deugt niet.**

Naar een andere governance

Het is een kwestie van politiek: of men wil inzetten op een energieneutraal gebouwde omgeving op afzienbare termijn of men wil het niet. Over die keuze laat ik me hier niet uit. Maar als men voor het eerste kiest kan de overheid niet volstaan met achterover leunen. Er moet een doel worden gesteld (een stip op de horizon) en dat doel moet langs twee lijnen worden bereikt. Ten eerste niet door te verleiden, maar door te duwen. De eisen zullen langzaam moeten worden aangescherpt. En als die eisen niet worden gehaald, moeten er sancties komen. Ten tweede moeten experimenten ruimhartig worden aangemoedigd en moet tevens van die experimenten worden geleerd.

In dat licht is het goed om een vergelijking te maken met de nieuwbouw. Daar zijn doelen gesteld (en het doet niet ter zake dat het 'eindjaar' een paar jaar naar achteren is verschoven). BENG geldt voor 31-12-2020. Zo weet iedereen waar hij **op termijn** aan toe is. Bovendien zijn de normen gaandeweg aangescherpt. Daarnaast wordt ruimschoots geëxperimenteerd (en bestaan er helaas wel klachten in het veld over de bereidheid van de overheid om van die experimenten te leren). Dus: stip op de horizon, experimenteren en leren en geleidelijk aanscherpen van de normen (duwen). In feite wordt iedereen daar op termijn tot energieneutraliteit verplicht.

In dat opzicht ligt de lat in de gebouwde omgeving hoger dan bij de nieuwbouw. Voor een nieuwbouwwoning kan een vergunning worden geweigerd. En zo kan de bouwer en de nieuwe eigenaar tot energieneutraliteit worden **verplicht**. Zo eenvoudig ligt het niet voor de bestaande bouw. Je kan de normen daar wel wettelijk verhogen, maar het is veel ingewikkelder om het aanscherpen van normen vervolgens ook te handhaven. Beter gezegd: voor de gebouwde omgeving zal je een andere methodiek moeten hanteren om te werken aan een **sense of urgency**. Je zal eigenaren op een andere manier moeten **duwen** in de richting van energieneutraliteit.

Het zou goed zijn als in de lange termijnverkenning energie een **uitvoeringsagenda** zou worden opgenomen die deze nieuwe governance voor de gebouwde omgeving zou uitwerken. Voorlopig geef ik slechts enkele voorbeelden.

Voorbeeld: de gasnetten moeten in grote delen van Nederland in het komende decennium worden vervangen. Wie een **sense of urgency** wil creëren zou nu reeds kunnen aangeven dat de gasnetten **niet** meer worden vervangen. Het geeft twee voordelen: iedereen weet waar hij aan toe is en iedereen heeft volop tijd om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden.

Voorbeeld: op voorwaarde dat de energielabels een juist beeld geven van het energiegebruik, kunnen ze worden gekoppeld aan onroerendzaakbelasting en overdrachtsbelasting. Het is bekend dat burgers erg gevoelig zijn voor verhogingen van de ozb.

Voorbeeld: het streefjaar van 2050 voor een energieneutrale gebouwde omgeving geeft geen gevoel van urgentie. Het is te ver weg: "het zal onze tijd wel duren". Die stip op de horizon moet naar voren worden gehaald. Of op zijn minst moeten heldere tussendoelen worden geformuleerd.

Voorbeeld: als een streefjaar voor een energieneutrale gebouwde omgeving serieus wordt genomen, kan nu reeds worden aangegeven met welke stappen de energiebelasting de komende jaren zal worden verhoogd. Als iedereen weet dat de energie elk jaar 5% meer zal kosten, ontstaat een helder gevoel van urgentie. En natuurlijk is eenzelfde beleid mogelijk met een belasting op CO₂.

Voorbeeld: er moeten veel meer fondsen komen om de overstap naar energieneutraliteit gunstiger en eenvoudiger te maken. Dat hoeft geen nieuwe ISV te worden, waarbij de overheid weer braaf bijdraagt. Het gaat mij wel om investeringsfondsen waarop eigenaren een tijdelijk beroep kunnen doen. De overheid zou wel garant moeten staan.

Voorbeeld: leg de energiebedrijven quota voor duurzame energie op, die op een transparante manier zullen stijgen in de komende decennia.

Over elk voorbeeld kan worden gediscussieerd. Dat beoog ik hier niet. Ik probeer alleen maar aan te geven hoe de **governance** eruit moet zien om een energieneutrale gebouwde omgeving in 2035 te bereiken. Duidelijk maken dat aan energieneutraliteit in de gebouwde omgeving niet valt te ontkomen, mede door tussentijds de normen steeds verder aan te scherpen en daar waar nodig is ondersteunen bij experimenteren en leren.

Tot slot

Ik realiseer mij terdege dat de vraag waarmee dit project begon een andere was. Die vraag had betrekking op de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Maar die vraag ging voorbij aan de basisvraag waarom die energietransitie voor de gebouwde omgeving zo moeizaam op gang komt. Dat er wel veel koplopers zijn, maar dat de opschaling naar de massa nog steeds niet wil lukken.

Voor de koplopers heb je een ander beleid nodig dan voor de opschaling naar de massa. Hoe belangrijk gemeenten en provincies ook kunnen zijn voor experimenten, voor het vaststellen van de stip op de horizon en voor het duwen is voor de rijksoverheid aan zet. Daar moet de energietransitie van de gebouwde omgeving werkelijk beginnen. Het gaat hier immers om een groot nationaal thema. Het gaat hier over geopolitiek (Russisch gas), het gaat hier om klimaatbeleid en het gaat hier over de toekomst van Slochteren. De rijksoverheid kan het niet maken om al die problemen door te schuiven naar de gemeenten. De rijksoverheid is zelf aan zet.

Het aardige verhaal is dat die energietransitie technisch gezien moet kunnen slagen. Als het niet lukt, is de reden simpel: we willen het niet.