



Nationaal Coördinator Groningen

Eindrapport Proef versterken en isoleren (M29)

17 januari 2024



Samen Groningen versterken



Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
A. Impact op doorlooptijd	4
Resultaat 1	4
Resultaat 2	4
Resultaat 3	5
B. Tevredenheid van bewoners	5
Resultaat 4	5
Resultaat 5	5
Resultaat 6	5
Resultaat 7	6
C. Financiële haalbaarheid	6
Resultaat 8	6
Resultaat 9	6
Resultaat 10	7
Resultaat 11	7
D. Uitvoerbaarheid en haalbaarheid binnen werkwijze van NCG	7
Resultaat 12	7
Resultaat 13	7
Volgende stappen	7
2. Aanleiding	8
RVO woningstandaard en verschil tussen M28 en M29	9
RVO woningstandaard	9
Maatregel 28	9
Maatregel 29	9
3. Opzet en uitgangspunten van de proef	10
Opzet 10	
Uitgangspunten van de proef	10
Doelen van de proef	11
Criteria voor deelname aan de proef	11
Wat speelt er nog meer op het gebied van maatregel 29?	12
Terminologie	12
4. Resultaten van de proef	13
Methode	13
4.1. Impact op doorlooptijd	14
4.1.1 Impact op de doorlooptijd voor een individuele woning in de proef	14
4.1.2 Impact op de doorlooptijd van de gehele versterkingsopgave	15
4.1.1 Stresstest op totale planning	18
4.2. Impact op bewonerstevredenheid	20
Beweegredenen om wel deel te nemen aan de proef	20
Beweegredenen om niet deel te nemen aan de proef	21
Duidelijke communicatie over wat wel en niet kan is essentieel	21
Afwerking van de isolatiemaatregelen en bijkomende kosten	22
Soms kritisch, want vertrouwen geschaad	23

Gevoel van ongelijkheid	24
4.3. Overige geleerde lessen	24
Introdactie M29 bij bewoners	24
Borgen van kwaliteit	25
Samenwerking met energieadviseurs, aannemers en isolatiebedrijven	25
Inrichten van inkoop van adviezen en maatregelen	25
Technische lessen	25
5. Kosten van uitvoeren isolatiemaatregelen	26
5.1. Energieadvies	26
5.2. Isolatiemaatregelen en bijkomende werkzaamheden	26
1. Zodra het advies beschikbaar is (op basis van geraamde kosten)	27
2. Na ontvangst begroting aannemer	27
3. Na afronding van werkzaamheden (op basis van de uitgaven)	28
5.3. Afwerking na isolatiemaatregelen	28
5.4. Financiële haalbaarheid	29
6. Vervolgstappen	30
6.1. Voor eventueel vervolg proef door NCG	30
“Tussen wal en schip” adressen	30
6.2. Volgende stappen	31
Bijlagen	32
A. Begrippen en afkortingen	32
B. Verdieping financiële resultaten proef	33
ISDE subsidie, afspraken over verrekening niet nodig.	35

1. Samenvatting

In dit rapport staan de resultaten van de Proef versterken en isoleren. In deze proef heeft Nationaal Coördinator Groningen (NCG) het combineren van Nij Begun maatregel 29 (isolatie, ventilatie en kierdichting) met lichte versterkingen onderzocht. De bewoners (woningeigenaren) die deelnemen aan de proef kregen het aanbod om op basis van een onafhankelijk opgesteld isolatie- en ventilatieadvies isolatiemaatregelen 4 mee te nemen in de versterking van de woning. Van de 185 geselecteerde adressen kozen 169 bewoners om de combinatie versterken en isoleren uit te voeren. Van de 169 adressen zijn er 12 woningen waarbij de versterking tijdens de proef ingrijpender bleek. Hierdoor hebben zij maatregel 28 (isolatie bij zwaardere versterking) gekregen. De bewoners van 16 adressen kozen om uiteenlopende redenen om van het aanbod af te zien.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), en vervolgens na de overgang van het 'Groningen dossier' naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), heeft NCG gevraagd om te rapporteren op 4 criteria: impact op doorlooptijd versterking, impact op bewonerstevredenheid, financiële haalbaarheid & uitvoerbaarheid en haalbaarheid binnen werkwijze van NCG. We kiezen ervoor om deze managementsamenvatting te beperken tot de belangrijkste resultaten op deze criteria. Verdiepende resultaten, geleerde lessen en verantwoording van de resultaten zijn vastgelegd in de rest van het rapport. Met de resultaten van de proef wordt bepaald of en in welke vorm het combineren van de isolatieopgave met lichte versterkingen door NCG opgepakt dient te worden. Deze besluitvorming gebeurt door BZK, in overleg met de regio. De resultaten zijn:

A. Impact op doorlooptijd

In de proef is vastgesteld wat de gemiddelde vertraging op adresniveau is voor de planvormingsfase en uitvoeringsfase van een versterkingsproject. Door specifieke criteria (zoals bouwjaar, woonfunctie, status en versterkingsplanning) toe te passen op de resterende versterkingsscope is bepaald dat ongeveer 3.400 adressen in aanmerking komen om M29 te combineren met de toekomstige versterking. Met deze 3.400 adressen is een scenario doorerekend in het MJVP (meerjarenversterkingsplan) om de impact op de totale planning van de versterkingsopgave te bepalen.

Resultaat 1

De planvormingsfase duurt voor een individueel adres gemiddeld 8 weken langer door het meenemen van M29 tijdens het ontwerp van de versterkingsmaatregelen. Vaak worden de isolatiemaatregelen parallel (en waar nodig geïntegreerd) aan de uitwerking van de versterkingsmaatregelen toegevoegd, waardoor een planningsuitloop ingeperkt kan worden. De uitvoeringsfase vraagt gemiddeld 3 weken extra, omdat er meer werkzaamheden uitgevoerd moeten worden.

Resultaat 2

Uit de proef blijkt dat de versterking van een individueel adres gemiddeld 11 weken (8+3) langer duurt door het meenemen van isolatiemaatregelen voor planvorming en uitvoering samen (mijlpaal 7 t/m 11). Hiermee schuift het startmoment van het volgende adres dus ook een klein kwartaal op als de isolatiemaatregelen vanuit maatregel 29 worden meegenomen met de versterking.

Met dit gemiddelde van 11 weken en de ingeschatte 3.400 adressen die in aanmerking zouden komen voor de combinatie van lichte versterking en isolatie is een planningsanalyse gedaan op de actuele status van het MJVP en het Max scenario vanuit de Diepteanalyse. Hieruit blijkt dat het meenemen van maatregel 29 weinig invloed heeft op de einddatum van de hele versterkingsopgave. De reden hiervoor is als volgt: tegen het eind van de versterkingsopgave is NCG over de piek van het aantal adressen heen en daarmee ook de piek van de benodigde capaciteit. Het grootste gedeelte is dan al versterkt. Er komt dan wel capaciteit beschikbaar bij de projectteams, maar zoals ook in de Diepteanalyse toegelicht kan deze capaciteit niet direct ingezet worden om de versterking te

versnellen. Uit de Diepteanalyse blijkt dat er tegen die tijd vooral nog een aantal complexe versterkingen over zijn die dan ook waarschijnlijk meer tijd en aandacht vragen om uit te voeren. Verwachting op dit moment is dat een deel hiervan door de complexiteit en langere bouwtijd straks in aanmerking zal komen voor maatregel 28 in plaats van 29 (dus wordt verduurzaming al meegenomen met de versterking). Mochten hier nog wel enkele M29-adressen tussen zitten, is de invloed van die paar adressen op de einddatum van de versterkingsopgave minimaal. Daardoor komt er uit de analyse wel een extra doorlooptijd voor een individueel adres en latere start van het volgende adres, maar heeft het geen impact op de einddatum van de versterkingsplanning in zowel de actuele MJVP-planning als het Max scenario.

Resultaat 3

De proef laat zien dat het meenemen van maatregel 29 weinig invloed heeft op de einddatum van de versterkingsopgave. Dit is gebaseerd op inschattingen en scenario's. In de praktijk kunnen inschattingen en scenario's veranderen. Bijvoorbeeld door plotselinge extra werkzaamheden of onverwachte complexiteit bij adressen. Daarom heeft NCG ervoor gekozen om een stresstest uit te voeren. Daarbij is op basis van alternatieve scenario's gekeken naar de impact op de planning van de versterkingsopgave. In deze stresstest is gerekend met 52 weken extra doorlooptijd voor het combineren van lichte versterkingen en M29, in plaats van de gemeten 11 weken uit de proef. In dit scenario schuift de einddatum van de versterkingsopgave met vier kwartalen op. Dit komt doordat er naast complexe versterkingen ook nog lichte versterkingen aan het einde van de operatie zitten die potentieel gelijktijdig worden verduurzaamd door NCG via M29. De doorlooptijd van deze adressen is verlengd met 52 weken en dat trekt de einddatum met 52 weken naar achteren. In de Diepteanalyse wordt bepaald op welke wijze dit wordt meegewogen.

B. Tevredenheid van bewoners

Om de tevredenheid van bewoners in kaart te brengen zijn enquêtes afgenomen met bewoners. Ook zijn diepte-interviews gehouden met de betrokken projectteams over hoe de bewoners het aanbod en het proces ervaren. De volgende resultaten beschrijven de bevindingen over de ervaringen van de bewoners tijdens de proef.

Resultaat 4

Het combineren van M29 met de versterking heeft een positieve invloed aan de keukentafel en kan bij bewoners als katalysator werken om samen tot een geaccepteerd uitvoeringsontwerp voor de versterking te komen. We horen van de bewonersbegeleiders dat het gesprek aan de keukentafel 'leuker' is geworden. Veel bewoners ervaren de combinatie als een cadeautje. Het belangrijkste voordeel dat bewoners noemen, is dat zij zo maar één keer in het stof zitten voor zowel versterking als isolatie. Daarnaast helpt het om de energierekening naar beneden te krijgen.

Resultaat 5

Bewoners vinden het fijn dat NCG een coördinerende taak op zich neemt in de proef. Bewoners raken het spoor bijster in subsidie-land. RVO-isolatiestandaard, thermische schil en Rd-waarden zijn moeilijk te bevatten. Ze zien er tegenop om een verduurzamingstraject in te gaan. NCG verlaagt de drempel. Zeker als NCG ook de subsidiestroom weghaalt bij de bewoner in de proef. De bewoner hoeft in de proef namelijk zelf geen ISDE-subsidie aan te vragen of met terugwerkende kracht M29-subsidie aan te vragen.

Resultaat 6

Een aantal bewoners (16 van de 185) koos er zelf voor om af te zien van het toevoegen van M29 aan de versterking. Daarnaast bleek er voor 12 adressen tijdens de proef dat de bouwtijd van de versterking langer werd dan 4 maanden, dus kregen zij maatregel 28 aangeboden. Van de 16 bewoners die afzagen van de proef, hadden bijvoorbeeld 2 bewoners hun woning al ver geïsoleerd en wilden zij geen extra overlast. Daarnaast zijn er een paar bewoners die op het moment van de interviewronde nog twijfelden over deelname. Er is in ieder geval 1 bewoner die twijfelt omdat zijn huis er nu netjes uitziet en de afwerkkosten zo hoog zijn om het na isolatie ook weer mooi af te werken.

Resultaat 7

Een deel van de bewoners vindt het vreemd dat NCG niet (financieel) zorgt voor het afwerken van te isoleren wanden, omdat ze weten dat we dit met te versterken wanden wel doen. De tegemoetkoming van €1.000,- voor afwerking wordt als ontoereikend ervaren, wat in de meeste gevallen ook zo is. In gesprekken aan de keukentafel vragen bewoners dan ook of er andere opties zijn voor isolatiemaatregelen, waarmee de afwerkkosten voor de bewoner lager worden. Een energieadviseur denkt hier praktisch in mee om het advies passender te maken voor de bewoner, met een licht risico dat dit kostenverhogend werkt als duurdere materialen worden gekozen. Bewonersbegeleiders proberen bewoners in te laten zien dat de financiële waarde van de isolatie bijdraagt aan het terugdringen van de energiearmoede, zoals M29 bedoeld is. De woningwaarde stijgt en de maandelijkse energierekening daalt. Tevens zijn er soms nog andere subsidies mogelijk, bijvoorbeeld de subsidie woningverbetering. Het helpt wanneer er een overzicht voor bewoners gemaakt wordt.

C. Financiële haalbaarheid

NCG werkt in de versterking met de Groninger Maatregelen Catalogus (GMC) waarin zoveel mogelijk vaste prijzen zijn afgesproken met de aannemers. De isolatiemaatregelen zijn tijdens de proef hieraan toegevoegd. Het is aannemelijk dat het in de markt zetten van deze werkzaamheden via NCG kostenverhogend werkt ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap vanuit een bewoner. Dit wordt onder andere gecompenseerd door professionele proces begeleiding, kwaliteitsborging en de inzet van kennis en expertise vanuit NCG. Deze apparaatskosten zijn gekoppeld aan het scenario waarbij NCG de bewoners ontzorgt met de financiering en de opdrachtverstrekking en monitoring van de technische uitvoering. De resultaten zien er als volgt uit:

Resultaat 8

Tijdens de proef blijken de ingekochte energieadviezen (voor het bepalen van de isolatie- en ventilatiemaatregelen) bij de energieadviesbureaus gemiddeld €1.066,- te kosten (bandbreedte van €700,- tot €2.300,-). De grootte en leeftijd van de woning én het aantal keukentafelgesprekken beïnvloedt in sterke mate de hoogte van de advieskosten. Tijdens de implementatie onderzoekt NCG hoe de gemiddelde kosten voor het energieadvies naar beneden kunnen.

Resultaat 9

Voor de totale budgettering van de M29-subsidieregeling van de gemeenten is uitgegaan van gemiddeld €14.000,- per adres (prijsspeil 2022). In de proef is onderzocht hoe hoog de kosten van de isolatiemaatregelen zijn en in hoeverre dit verschilt met dit gemiddelde bedrag. De isolatiemaatregelen per woning kwamen gemiddeld uit op: €34.600,- inclusief btw. Oorzaken voor dit verschil zijn:

- In de proef zitten verhoudingsgewijs bovenmatig veel vrijstaande woningen, waar de isolatie per vierkante meter duidelijk hoger is dan voor een rijwoning.
- In de proef zijn concept subsidievoorwaarden uit april 2024 gebruikt. Deze zijn bewust in de proef onveranderd gebleven om projectteams duidelijkheid te bieden aan de voorkant. In de huidige versie van de concept subsidieregeling staan niet subsidiabele maatregelen die in de proef M29 wel toegepast zijn. Zoals:
 - Gebruik van triple glas en het vervangen van kozijnen
 - Vervangen van daken, vloeren en gevels (beperkt in de proef wel toegepast)
 - Een beperking op welke ventilatiemaatregelen subsidiabel zijn
- NCG werkt met één hoofdaannemer voor de versterkings- en M29-maatregelen. Werken met een hoofdaannemer - in plaats van met alleen een isolatie-aannemer – brengt hogere kosten met zich mee. Van de hoofdaannemer vragen we namelijk extra tijd en inzet om de combinatie van versterken en isoleren goed te coördineren. Voor deze extra kosten wordt de bewoner ontzorgd en ervaart de bewoner maar één keer stof in de woning.

Resultaat 10

Voor een aantal grotere woningen blijken de isolatiemaatregelen meer te kosten dan de maximale subsidie van €40.000,-. Bewoners kozen dan voor óf minder isolatie óf regelden zelf financiering voor de kosten boven de €40.000,-. NCG neemt dit vervolgens mee als koppelkans. Werken met een hoofdaannemer in combinatie met de versterking – en de daarmee gepaard gaande hogere kosten – kan ertoe leiden dat bewoners met een restopgave blijven zitten waarvoor geen subsidie meer mogelijk is. Tegelijk ervaart de bewoner een volledige ontzorging om een geïsoleerde woning te krijgen. Geen van de bewoners heeft om deze reden afgezien van de NCG-route. Het is in de proef niet onderzocht wat de kosten zijn als de bewoner het zelf organiseert. Daarom kon de vergelijking hier ook niet gemaakt worden.

Resultaat 11

De uitvoering van M29 door NCG brengt apparaatskosten met zich mee. Het vraagt capaciteit van de uitvoeringsorganisatie (projectleiders, projectbeheersers, bewonersbegeleiders, juristen, etc.) en de ondersteunende afdelingen (controllers, inkopers, etc.). Daarnaast zal de nieuwe werkwijze geïmplementeerd moeten worden in de organisatie van NCG. Samen wordt dit ingeschat op eenmalig €10 miljoen aan extra kosten op de begroting van NCG.

D. Uitvoerbaarheid en haalbaarheid binnen werkwijze van NCG

Een uitvoeringstoets zal antwoord moeten geven in hoeverre M29 uitvoerbaar en haalbaar is voor NCG óf beter gezegd op welke wijze het uitgevoerd kan worden. In de proef is gebleken dat de combinatie versterken en verduurzamen succesvol wordt gerealiseerd op kleine schaal. Maar wat is er nog voor nodig om dit op grote schaal – voor 3.400 adressen bijvoorbeeld – te doen? Voor de inrichting hiervan kan worden voortgeborduurd op de geleerde lessen. Een aantal belangrijke zijn weergegeven in onderstaande resultaten:

Resultaat 12

Het uitgangspunt van maatregel 29 is het behalen van de standaard voor woningisolatie. Dit blijkt in de praktijk op gespannen voet te staan met de wensen van de bewoner en de maximale kosten die daarvoor nodig zijn. Energieadviseurs moeten een balans vinden tussen voldoen aan de isolatiestandaard en het voorschrijven van isolatiemaatregelen die naar wens van de bewoner zijn. Blind vasthouden aan de standaard voor woningisolatie lijkt soms niet doelmatig en efficiënt, noch uitvoerbaar.

Resultaat 13

In paragraaf 4.3 Overige geleerde lessen staan diverse onderwerpen die extra aandacht nodig hebben, mocht NCG M29 voor veel meer adressen combineren met de versterking. Bijvoorbeeld hoe introduceer je M29 op positieve wijze aan de keukentafel, hoe borgen we de kwaliteit van energieadviezen en uitvoeren van isolatiemaatregelen, hoe standaardiseer je de samenwerking met leveranciers, waar moet je je inkoopstrategie aanpassen en worden de bouwfysische eisen voldoende meegewogen in het energieadvies?

Volgende stappen

Met het rapport voor de proef M29 in de hand zien we de volgende stappen graag plaatsvinden:

- Stap 1: Voor de bewoners in de proef M29 maakt NCG de versterking en de isolatie van de woning af. Dit kan nog meerdere maanden duren afhankelijk van de voortgang van de ontwerpfasen en de uitvoeringsplanning.
- Stap 2: Het rapport van de proef wordt in verschillende stappen gedeeld en besproken met de relevante betrokken partijen (BZK, de gemeenten en het kernteam M29 van de gemeenten/BZK/EZK/VRO). NCG zal eventuele vragen beantwoorden.
- Stap 3: NCG krijgt decharge op de Proef M29 en voert desgewenst op verzoek staatssecretaris Herstel Groningen (SHG) een uitvoeringsanalyse uit.
- Stap 4: De SHG zal een inhoudelijk besluit nemen.

2. Aanleiding

Op 24 februari 2023 werd het rapport ‘Groningers boven gas’ van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen aangeboden aan de Tweede Kamer. Conclusie van het rapport is dat Nederland een ereschuld heeft aan de Groningers en de commissie doet aanbevelingen hoe deze ereschuld is in te lossen. Op 25 april 2023 volgde de kabinetsreactie ‘Nij Begun’ op dit rapport in de vorm van 50 maatregelen voor Groningen en Noord-Drenthe. Maatregel 29 bestaat uit een verduurzamingsstimulering voor woningen in Groningen en Noord-Drenthe. Daarnaast is er ook maatregel 28. De verschillen tussen beide maatregelen wordt beschreven op pagina 8.

Op 13 oktober 2023 bracht de Commissie Verschillen onder leiding van Pieter van Geel het rapport “Veilig, schadevrij en verduurzaam” uit. De commissie deelde hierin een aantal adviezen met als doel een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners in het aardbevingsgebied op de onderdelen veilig, schadevrij en verduurzaam. Advies 3.2 van de commissie luidt als volgt: “NCG biedt bewoners in het versterkingsgebied de mogelijkheid verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan versterking of door de bewoner in eigen regie uit te laten voeren.”

In de Kamerbrief “Verschillen, verduurzamen en dorpenaanpak” (TK stuk 33529-1227) van 6 maart 2024 kondigt de staatssecretaris Mijnbouw na overleg met de regio een Proef combinatie verduurzaming met lichte versterking aan. Voor deze proef is gevraagd specifiek aandacht te geven aan de groep bewoners die heeft gevraagd om te wachten met de uitvoering van hun lichte versterking. Dit betreft de stilliggende adressen uit 2023 en de adressen met een lichte versterking die gepland zijn tot 1 juli 2024. Bij de Kamerbrief is ook de uitvoeringsanalyse gedeeld die NCG op verzoek van de staatssecretaris heeft uitgevoerd op de adviezen van het rapport Van Geel. In deze uitvoeringsanalyse geeft NCG aan dat zij dit advies deels al uitvoert door invulling te geven aan maatregel 28 en dus voor (middel)zware versterkingen de verduurzaming mee te nemen. NCG geeft in de uitvoeringsanalyse aan dat zij voor lichte versterkingen de isolatie, ventilatie en kierdichting (maatregel 29) ook mee kan nemen, maar dat dit aanpassing vergt van de werkwijze en het mandaat van NCG. Daarnaast is de verwachting dat dit impact zal hebben op de doorlooptijd van de lichte versterkingen en dus niet haalbaar is voor NCG binnen de gestelde deadline van 2028 voor de versterkingsoperatie¹. De opdrachtformulering van de proef is vastgelegd in de nota ‘Invulling opdracht Proef M29 door NCG’ van 24 mei 2024 en geaccordeerd door de Directeur-generaal Groningen en Ondergrond.

NCG biedt de bewoners binnen deze proef, de gelegenheid om de versterking gecombineerd met de isolatie, ventilatie en kierdichting (later in het rapport ‘isolatiemaatregelen’ genoemd) weer op te starten – vooruitlopend op de implementatie van de subsidieregeling. Deze bewoners kunnen dan zelf de afweging maken of de vertraging van de versterking van hun huis opweegt tegen het tegelijk meenemen van de isolatiemaatregelen. Het belangrijkste doel van de proef is om de impact van de combinatie versterken en isoleren op zowel de planning van de versterking als de bewonerstevredenheid vast te stellen. De ervaring die NCG opdoet met de proef in deze groep is onderdeel van de analyse over de impact van verschillende factoren op de voortgang van de versterking. De proef is tijdelijk en de gemeten impact zal op politiek niveau gebruikt worden voor besluitvorming over een eventueel vervolg van de combinatie versterken en isoleren.

¹ In de “Diepteanalyse haalbaarheid 2028” (TK stuk 33529-1246), die 10 september door Staatssecretaris Herstel Groningen gedeeld is met de Kamer, geeft NCG aan waarom 2028 als deadline voor de versterkingsoperatie niet haalbaar is, ook zonder het meenemen van maatregel 29.

RVO woningstandaard en verschil tussen M28 en M29

RVO woningstandaard

Vanuit de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is een standaard ontwikkeld voor woningisolatie ("RVO woningstandaard"). Deze standaard is een advies voor de isolatiegraad van een woning. Een woning verliest warmte via buitenmuren, vloer, dak, ramen en deuren. Als de woning goed geïsoleerd is, dan is het warmteverlies klein en kan de woning ook met duurzame lage temperatuurbronnen worden verwarmd. Voorbeelden zijn verwarming met elektrische warmtepompen of met lage temperatuur warmtenetten op basis van aquathermie of geothermie.

Er zijn feitelijk twee isolatienormen. Een aanmerkelijk lagere isolatienorm voor woningen met een bouwjaar <1945 en een hogere voor de woningen met een bouwjaar ≥1945. Om vooroorlogse woningen ook zodanig te isoleren dat de energierekening naar beneden gaat, wordt voor alle bouwjaren dezelfde naoorlogse norm gebruikt. Dit is ook het uitgangspunt voor de subsidieregeling.

M28 en M29 hanteren beiden deze standaard als de benchmark om de maatregelen aan te toetsen. Echter zijn er verschillen in de aanpak vanuit M28 en M29. Het behalen van de standaard is bijvoorbeeld bij M29 niet noodzakelijk, omdat de maatregelen gelimiteerd zijn. Meer informatie over de standaard voor woningisolatie is te vinden op: [Standaard en streefwaarden voor woningisolatie](https://rvo.nl/standaard-en-streefwaarden-voor-woningisolatie) (rvo.nl) met de nuance dat alleen naar de isolatienorm ≥1945 gekeken wordt.

Maatregel 28

- Isolatie tot de RVO woningstandaard (norm bouwjaar ≥1945 voor alle woningen)
- Uitgevoerd door NCG
- Geen financieel maximum voor isolatiemaatregelen
- Geen financieel maximum voor afwerkkosten

Maatregel 29

- Isolatie tot de RVO woningstandaard (norm bouwjaar ≥1945 voor alle woningen)
- Subsidieregeling via regionaal subsidie loket en/of ontzorging/ondersteuningsaanpak vanuit de gemeenten Maximum van €40.000,- voor isolatiemaatregelen
- Afwerking tot niveau ruwbouw met €1.000,- voor afwerkkosten

Voor de implementatie van M28 is een lijst met eisen (een uitvraag) ontwikkeld op basis waarvan een energieadviseur een verduurzamingsadvies opstelt voor de woning. Ditzelfde principe is ook toegepast op de woningen binnen de proef voor M29.

3. Opzet en uitgangspunten van de proef

Opzet

De proef is opgedeeld in twee delen. Deel 1 bestaat uit een tiental adressen en focust op de opzet van de proef en het verzamelen van eerste kwalitatieve bevindingen. De tussenrapportage met de bevindingen van deel 1 van de proef is in juli gedeeld met EZK. In deel 2 zijn er extra adressen toegevoegd zodat het totaal van de proef uitkomt op 185 adressen. Dit tweede deel focust op het creëren van een representatief beeld met betrekking tot de doelen van de proef. Dit rapport bundelt de belangrijkste bevindingen uit beide delen van de proef om zo een gedragen onderbouwing te kunnen geven over de impact op de versterkingsopgave in samenspraak met de verduurzaming.

Uitgangspunten van de proef

In de proef is NCG uitgegaan van de uitgangspunten voor maatregel 29 die op 6 maart 2024 door Rijk en regio gedeeld zijn:

- tot een maximaal bedrag van €40.000,- inclusief btw (N.B.: effectief betekent dit dat er €8.400,- aan btw in zit en dus maximaal €31.600,- aan werkzaamheden en dat van dit bedrag ook nog de overheadkosten (staartkosten) aan de aannemer betaald moeten worden);
- isolatiemaatregelen die nodig zijn om te komen tot de standaard voor woningisolatie;
- de afwerking wordt - in tegenstelling tot bij M28 - niet meegenomen.

Tijdens de proef was de subsidieregeling voor maatregel 29 nog vol in ontwikkeling. NCG heeft de versie uit april 2024 als uitgangspunt genomen en ervoor gekozen tijdens de proef de spelregels niet te wijzigen om zo geen extra verschillen te creëren binnen de proef en geen verwarring te creëren voor de betrokken projectteams. Dit betekent wel dat er inhoudelijke verschillen kunnen ontstaan tussen wat er in de proef mogelijk was en wat er straks mogelijk is onder de uiteindelijke subsidieregeling. Dit is dus inherent aan de timing van de proef en de subsidieregeling. Aan de andere kant betekent dit ook dat praktijkvoorbeelden uit de proef de afgelopen tijd gedeeld konden worden met het team dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de subsidieregeling, waardoor deze aangescherpt kon worden. Hieronder enkele voorbeelden:

- Hoe om te gaan met de inzet van triple glas in relatie tot het behalen van een standaard voor woningisolatie. Het is de afweging of de laatste soms kostbare stap om volledig deze standaard te halen economisch ook te verantwoorden is. 'Wat zou de bewoner zelf doen bij eigen financiering' is een veel gebruikte term bij het kiezen voor specifieke isolatiemaatregelen.
- Het algemene uitgangspunt voor maatregel 29 is dat isolatie- en ventilatiemaatregelen die nodig zijn om te komen tot de 'isolatiestandaard', in aanmerking komen voor subsidie. Voor adressen in de versterkingsopgave van NCG wordt 100% van de isolatie- en ventilatiekosten vergoed, tot een maximum van €40.000,-. Dat uitgangspunt past NCG onverkort toe in de proef. In de subsidieregeling die nog in ontwikkeling is zijn algemene spelregels voor maatregel 29 aangescherpt. Deze zijn niet meegenomen tijdens de proef. Gevolg is dat de adressen uit de proef een mogelijk ander maatregelenpakket hebben gekregen (of nog gaan krijgen) dan er in de definitieve subsidieregeling mogelijk is.
- Het bouwjaar van de woning was bij de start van de proef 2010 en daarvoor. In de conceptversie van de subsidieregeling staat nu 1 juli 2012 en daarvoor. Dit leidt nauwelijks tot meer nog te isoleren woningen, maar wel tot meer woningen waarvoor een energieadvies moet aantonen dat er niet geïsoleerd hoeft te worden. De doorrekening in het MJVP is gebaseerd op de bouwjaargrens van 2010.
- Er waren nog geen afspraken of spelregels over hoe om te gaan met (kosten voor) ecologie. Dat is nu meer ingekleurd maar een definitieve regeling is er nog niet. Het voornemen lijkt te zijn om vanuit maatregel 29 een subsidie beschikbaar te stellen voor 'natuurvrij maken' die binnen het maximum budget valt. NCG heeft een generieke ontheffing voor de versterkingen met daaraan gekoppelde voorwaarden en eisen. Overige partijen (particulieren en organisaties) kunnen hierop aanhaken. Ervaring bij de versterking leert dat de kosten voor onderzoek, ontwerp, natuurvrij maken en begeleiding daaromheen, aanzienlijk zijn. Gemiddeld, en met een ruwe schatting, rekent NCG op ongeveer €3.500,- per adres, voor het

natuurvrij maken van een te versterken adres. Indien de beschikbaar gestelde subsidie voor ‘ecologie’ lager is dan de werkelijke kosten, kan dit een impact hebben op de keuze van de bewoner om wel of niet maatregel 29 uit te voeren. Dit is in de proef niet onderzocht. Aan de laatste versie van de M29-subsidieregeling is toegevoegd dat het natuurvrij maken van de woning alleen door een isolatiebedrijf kan worden gedaan met het keurmerk natuurvriendelijk isoleren. 95% van de aannemers van NCG heeft dat keurmerk niet, maar voert het natuurvrij maken al wel uit in opdracht van NCG.

Doelen van de proef

Het initiële doel van de proef was om inzicht te krijgen in de volgende twee punten:

- Hoeveel vertragings levert het op als volledige isolatie mee wordt genomen bij lichte versterkingen?
- Wat betekent dit voor de tevredenheid van bewoners?

Op verzoek van de opdrachtgever zijn daar de volgende twee punten aan toegevoegd:

- Waar moet rekening mee worden gehouden voor de financiële haalbaarheid?
- Wat is de uitvoerbaarheid binnen de werkwijze van de NCG?

In de volgende hoofdstukken worden deze 4 vragen voor de proef nader uitgewerkt. Voor de uitvoerbaarheid binnen de NCG wordt een eerste beeld geschetst. Deze moet nog verder uitgewerkt worden in een uitvoeringstoets.

De uitkomsten van de proef worden in overleg met de regio op politiek niveau gebruikt voor besluitvorming over een eventueel vervolg van de combinatie versterken en isoleren. Mocht besluitvorming leiden tot een uitvoerende rol voor NCG hierin, voert NCG eerst een uitvoeringstoets uit om de uitvoeringsconsequenties voor haar beleid, processen, systemen en mensen alsmede de benodigde middelen hiervoor vast te stellen.

Criteria voor deelname aan de proef

De proef is voor 1) alle door de bewoner stilgelegde lichte versterkingen als gevolg van onduidelijkheid over de M29 subsidieregeling met regie NCG én 2) alle huidige lichte versterkingen die op dit moment (tot 1 juli 2024) in de ontwerpfasen zitten en aan onderstaande voorwaarden voldoen.

Voor de kwalitatieve fase van de proef t/m 1 juli voldoen de adressen aan de volgende voorwaarden:

- een woonfunctie; conform uitgangspunt subsidieregeling M29. O.a. geen MKB panden vanwege staatssteunregels;
- eigenaar is ook bewoner; conform uitgangspunten subsidieregeling M29;
- een lichte versterking; ingeschatte bouwtijd < 4 maanden; NB. Maatregel 28 gaat over een bouwtijd > 4 maanden en bewoner moet langdurig ergens anders wonen;
- een bouwjaar voor 2010; was bij de start van de proef een grens die ook in de concept subsidieregeling stond;
- een ingezet ontwerpproces Mijlpaal 7 – Start ontwerpfasen ; zorgt ervoor dat de bewonersbegeleider direct het aanbod kon bespreken aan de keukentafel;
- een mijlpaal 8 (Uitvoeringsplan gereed) gepland voor 7 mei en een ingeschatte bouwplanning voor 15 mei; voorwaarden om binnen fase 1 van de proef vast te stellen dat de ingeslagen weg de juiste was om naar de kwantitatieve fase te gaan.

Daarmee zijn uitgesloten:

- Alle M28-adressen, adressen voorbij MPg (versterkingsbesluit genomen) en adressen op norm;
- Eigen beheer adressen;
- Alle (gemengde)bedrijfspannen, gespikkeld bezit, woningcorporaties;
- Adressen met duurzaam herstel, verzwakte constructies of IMG-dossiers; dergelijke projecten vragen meer tijd dan in deze fase beschikbaar was.

Voor de kwantitatieve doorrekening na 1 juli over de impact op de doorlooptijd voldoen de volgende adressen aan de voorwaarden:

- Idem hierboven, maar ook: een ontwerpgesprek aan de keukentafel voor 15 juli en een bouwplanning voor 1 oktober.

Wat speelt er nog meer op het gebied van maatregel 29?

Buiten de proef om speelt maatregel 29 ook op andere plekken:

- Algemeen directeur van NCG heeft akkoord gegeven op het verzoek van de gemeente Eemsdelta om voor 200 lichte versterkingen de combinatie van versterken en isoleren volgens maatregel 29 uit te voeren. Deze adressen zijn destijds aangemeld voor de proef en voldoen ook aan de criteria, maar kwamen niet tijdig beschikbaar om mee te nemen in de resultaten van de rapportage.
- Vanuit de deur-tot-deur aanpak (geïnitieerd door de regio met akkoord van de SHG) krijgen adressen in het startgebied Oosternieland maatregel 29 aangeboden onder regie van NCG. Dit zowel voor de lichte versterkingen in dit gebied als voor de woningen die op norm zijn of helemaal buiten de scope van NCG vallen.
- Bij de dorpenaanpak is de afspraak dat alle woningen in de versterking daar ook een isolatie- en ventilatieadvies krijgen. En bewoners de isolatiemaatregelen als koppelkans in de versterking kunnen meenemen.

Terminologie

In dit rapport komen er een aantal termen voorbij die soms op meerdere manieren te lezen zijn. Hieronder vind je wat we met deze termen bedoelen:

- Bewoner: als het in dit rapport gaat om bewoners in de proef gaat het altijd om woningeigenaren die recht hebben op de subsidie volgens maatregel 29.
- Isolatiemaatregelen: bij het woord isolatiemaatregelen doelen we in dit rapport op de maatregelen voor isolatie, ventilatie en kierdichting die nodig zijn om tot de standaard voor woningisolatie te komen en subsidiabel zijn volgens maatregel 29.

Zie ook bijlage A voor een begrippenlijst met een aantal veelvoorkomende termen in het rapport.

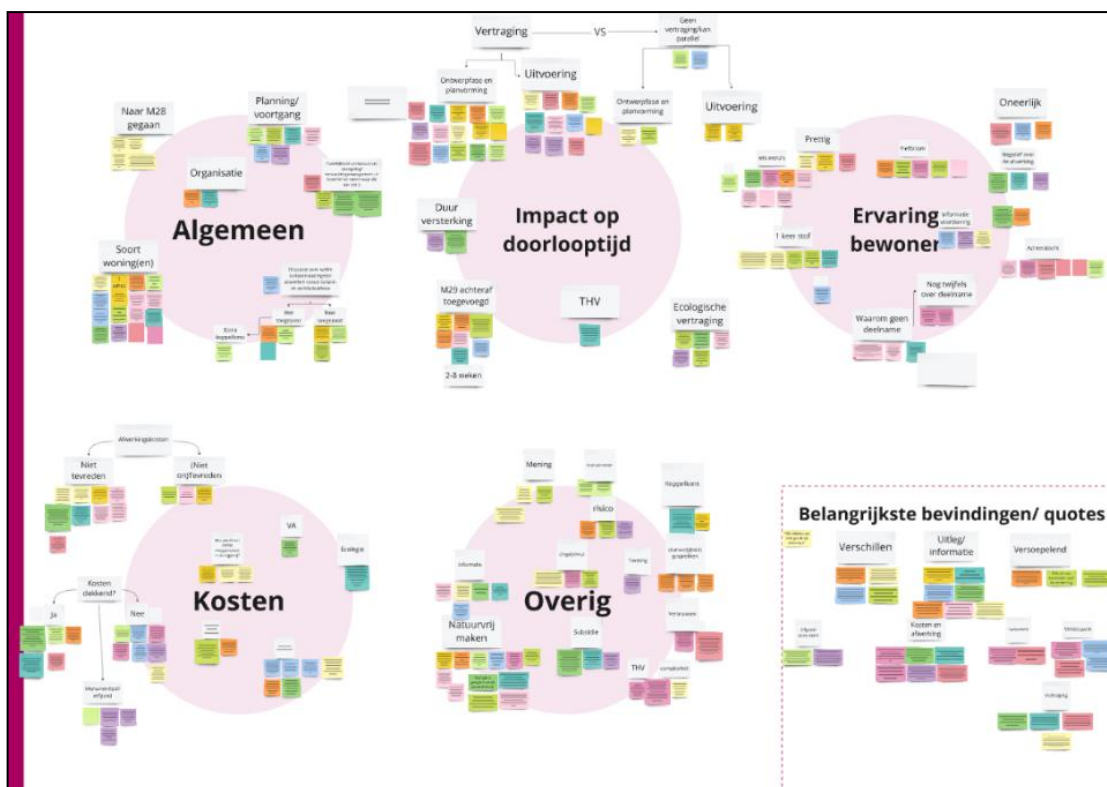
4. Resultaten van de proef

In dit hoofdstuk volgen de belangrijkste resultaten met betrekking tot de impact van de combinatie versterken en isoleren op 1) de doorlooptijd van zowel een individueel adres als de hele versterkingsopgave en 2) de impact op de bewonerstevredenheid. Daarna volgen een aantal geleerde lessen. Het hoofdstuk hierna gaat in op de kosten.

Methode

Bij de start van de proef is een enquête afgenomen bij de bewoners om te vragen naar hun beweegredenen om mee te doen aan de proef en de verwachtingen die zij daarbij hebben. Verder zijn er vele bijpraatmomenten met de projectleiders en bewonersbegeleiders geweest waarbij bevindingen en vragen werden gedeeld in de groep.

Tenslotte heeft het projectteam in september een extra ronde diepte-interviews georganiseerd met alle betrokken projectleiders en bewonersbegeleiders in de proef. In deze interviews is ook nadrukkelijk gevraagd naar de impact op de doorlooptijd en ervaringen van de bewoners in de proef. De input uit deze interviews is uitgewerkt in losse kaartjes met bevindingen (zie figuur 1) en per hoofdthema geclusterd om zo de belangrijkste sub-thema's naar voren te halen (e.g. "ecologische vertraging" bij "impact op de doorlooptijd"). De sub-thema's uit de impact op de doorlooptijd zijn als leidraad gebruikt voor de eerste paragraaf (4.1). De sub-thema's uit de bewonerservaring zijn als leidraad gebruikt voor dit hoofdstuk (4.2). Beiden zijn aangevuld met de eerder verworven informatie vanuit de bewonersenquête en het contact met de projectteams. De overige informatie uit de interviews is gebruikt als input voor de resterende hoofdstukken.



Figuur 1. Clustering van de input uit interviews naar hoofdthema en sub-thema (om een beeld te schetsen hoe het team dit aangepakt heeft. De bevindingen uit dit plaatje zijn in tekst verwerkt in het rapport.)

4.1. Impact op doorlooptijd

In de kamerbrief van 6 maart werd benoemd dat de uitvoering van de isolatiewerkzaamheden niet tot onaanvaardbare vertraging in de versterkingsoperatie mag leiden. In de opdrachtformulering voor de proef werd daarom verzocht om onderzoek te doen naar de mate van vertraging die totale versterkingsoperatie oploopt bij combinatie volledige isolatie bij lichte versterking. Dit is gedaan door eerst te kijken naar wat de impact is van het meenemen van isolatie bij een lichte versterking voor een individuele woning. Op basis van deze inschatting is daarna in het meerjarenversterkingsplan (MJVP) doorberekend wat dit voor de gehele versterkingsoperatie zou betekenen.

4.1.1 Impact op de doorlooptijd voor een individuele woning in de proef

Uit de proef is gebleken dat de combinatie van versterken en isoleren voor een individuele woning gemiddeld 11 weken extra duurt. In het ideale scenario loopt dit allemaal parallel aan de versterking, maar uit de praktijk blijkt dat deze combinatie toch enigszins voor vertraging zal zorgen. In de onderstaande tabel is te zien hoeveel extra tijd gemiddeld per woning nodig is om bepaalde elementen toe te voegen of te integreren.

Ontwerpfase		Uitvoeringsfase	
Isolatie- en ventilatieadvies	+ 8 weken		
Integraal ontwerp			
Bedenktijd bewoner			
Koppelkansen	Zie uitleg hieronder		
Vertraging door ecologie			Zie uitleg hieronder
Uitvoering maatregel 29		+ 3 weken	
Uitvoering koppelkansen			Zie uitleg hieronder

Tabel 1. Overzicht van extra aantal weken benodigd voor de isolatiemaatregelen boven op de versterkingsmaatregelen

Impact op ontwerpfase

Tijdens de ontwerpfase is ingeschat dat M29 een gemiddelde vertraging per adres veroorzaakt van 8 weken. Dit komt vooral doordat er extra overleg moet plaatsvinden tussen de energie-adviseur, de bewoner en andere betrokken partijen om het energieadvies op te stellen en te integreren in de versterking. De bewoner hecht veel waarde aan een goed en passend energieadvies en dit kan ervoor zorgen dat het advies opnieuw aangepast moet worden naar de wensen van de bewoner. Daarnaast is de keuze voor een bewoner om akkoord te geven op het advies niet altijd even makkelijk vanwege de consequenties die het met zich meebrengt (zowel financieel als bouwfysisch). De bijkomende kosten en het niet afwerken van de woning zijn zaken die een bewoner grondig doet nadenken over dit besluit.

Impact op uitvoering

Tijdens de uitvoeringsfase is ingeschat dat M29 een gemiddelde vertraging per adres veroorzaakt van 3 weken. Er worden meer maatregelen uitgevoerd en hierdoor is er ook meer werk te verzetten om de uitvoering te realiseren. Ook zit er extra tijd in het bestellen en leveren van grondstoffen en bouw materiaal. Bepaalde isolatiemaatregelen kunnen gecombineerd worden en leveren zo amper vertraging op in het versterkingsproces. In de praktijk zien we gelukkig ook dat isolatiemaatregelen parallel met de versterkingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld het isoleren van de spouw parallel aan het isoleren van het dak (positief is gezamenlijk gebruik van een steiger).

Vertraging door ecologie

In de meeste gevallen bleek dat het natuurvrij maken van een woning al geregeld wordt vanuit de versterking. Voor de meeste adressen zal geen ecologische vertraging opspelen. In het geval dat er wél extra ecologische maatregelen nodig zijn, kan de impact hiervan op de planning van een individueel adres in verhouding groot zijn als er niet direct in het begin van de planvorming op geacteerd is. Natuurvrij maken is planbaar werk en heeft daarom relatief beperkte impact op het MJVP (andere adressen kunnen dan naar voren gehaald worden).

Koppelkansen

Tijdens de proef hebben we tot nog toe slechts 1 versterkingsbesluit met een extra koppelkans. De bewoners willen dit zelf regelen en gaan naar specialistische bedrijven voor de installatie van warmtepompen en/of zonnepanelen.

4.1.2 Impact op de doorlooptijd van de gehele versterkingsopgave

Door bovengenoemde extra doorlooptijd door te rekenen in het MJVP op versterkingen die in aanmerking komen voor M29, kan de totale planningsimpact bepaald worden. Om te bepalen welke adressen in aanmerking komen voor M29 is een aantal criteria toegepast op de resterende versterkingsscope (bijv. Bouwjaar <2010² en alleen versterkingen in particulier bezit). Dit is gedaan op basis van aannames, voor een deel van de adressen is namelijk nog niet bekend of de 4 maanden grens bereikt wordt en ze dus binnen M28 of M29 zullen vallen. Als uitgangspunt is genomen dat 60% van de grensgevallen binnen M29 zal vallen. Deze afweging is gemaakt op basis van een lagere M28 toewijzing dan oorspronkelijk ingeschat in het MJVP. Tegelijkertijd gaan we in dit scenario uit van 100% deelname door een bewoner. We passen geen correctie toe voor een groep bewoners die afziet van het aanbod op M29. In de praktijk strepen we deze twee aannames tegen elkaar weg; extra adressen vanuit M28 naar M29 versus M29 adressen waarbij de bewoner afziet van het combineren van versterken en verduurzamen. Op basis van de M29 criteria en aannames komt er een M29 scope uit van 3.400 adressen.

NCG heeft vervolgens bovenstaande doorlooptijden als input gebruikt om een planningsanalyse te draaien op deze 3.400 lichte versterkingen. Hierbij is gekeken naar wanneer MP11 (Mijlpaal 11: bouw gereed) geslagen is en het MJVP van september is daarbij het meetmoment (zie figuur 2). In de analyse zijn alleen de componenten meegenomen die op dit moment voor de NCG te plannen zijn, zoals benodigde capaciteiten van benodigde projectleden en beschikbaarheid van aannemers. Er is ook een aantal componenten dat niet planbaar is en dus niet meegenomen is in deze analyse:

- Beschikbaarheid van energieadviseurs: de beschikbaarheid van energie-adviseurs en aannemers was tijdens de proef geen knelpunt en daarnaast zeggen een aantal partijen goed op te kunnen schalen.
- Natuurvrij maken door gecertificeerde ecologen/isolatiebedrijven: de twee perioden waarin een woning natuurvrij kan worden gemaakt zijn planbaar. Echter kan het zijn dat de hoeveelheid werk in deze maanden niet meer past. Wel zien we dat in de meeste gevallen de woning al natuurvrij wordt gemaakt vanuit de versterking. Gezien de doorlooptijd van de planvormingsfase hiervan, is ruim op tijd de opdracht te verstrekken voor het natuurvrij maken van de woning.

Uit de analyse blijkt dat de impact van M29 op de totale versterkingsoperatie beperkt is (zie figuur 2). Voor het MJVP van september '24 is er weinig verschil te zien tussen de scenario's met en zonder M29, wat betekent dat M29 nauwelijks invloed heeft op de totale versterkingsoperatie. Het "Max Scenario" geeft het scenario aan waarin alle eventuele vertragingrisico's afkomstig uit de Diepteanalyse zijn meegenomen. Zoals te zien in figuur 2 wijkt ook hierbij het scenario met M29 niet ver af van het scenario waar dit niet wordt meegenomen. Door NCG wordt

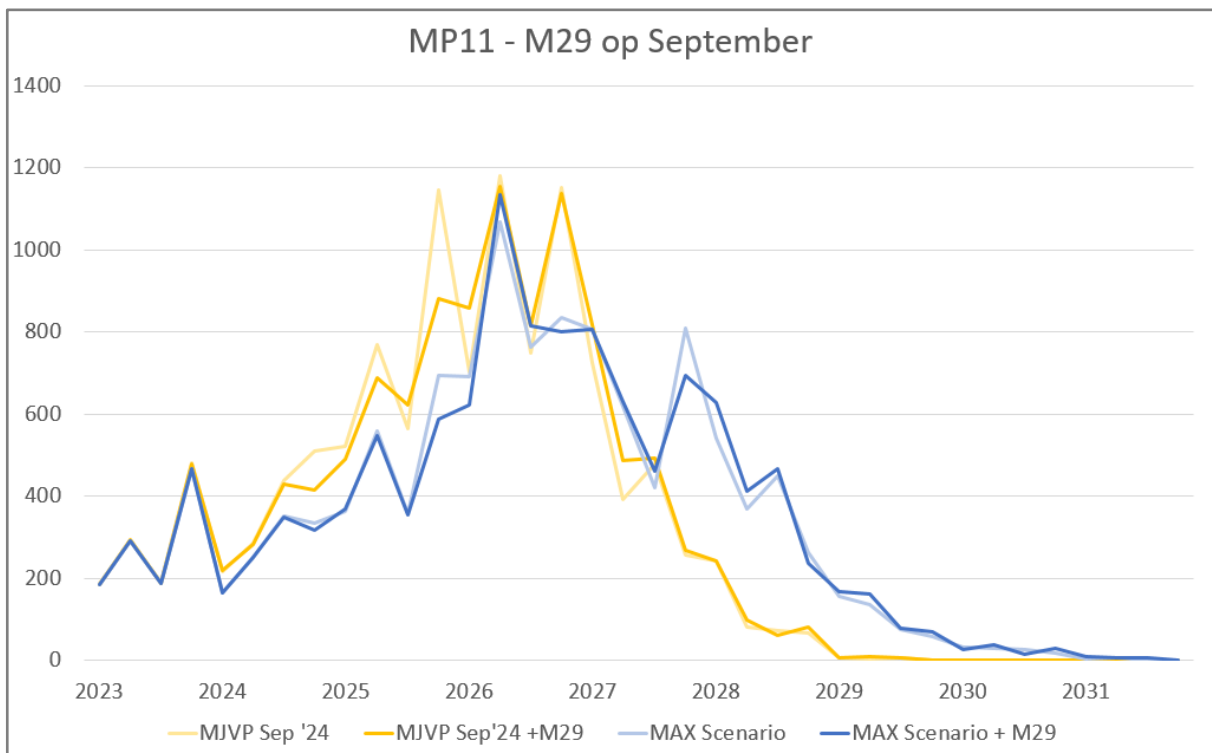
² In de concept subsidieregeling ligt de grens bij bouwjaar 1 juli 2012. Echter ook de gemeenten verwachten dat een nihil aantal woningen tussen 2011-1 juli 2012 een isolatiesubsidie gaan vragen. Daarom rekenen we in het MJVP voor deze bouwjaren geen extra doorlooptijden mee.

nog een aanvullende analyse uitgevoerd om de robuustheid van de planning te toetsen en de impact op de einddatum van de versterkingsopgave te bepalen.

Er is een aantal momenten waarop deze scenario's wel van elkaar afwijken (rond 2025/2026 en rond 2027/2028). Dit heeft voornamelijk te maken met projectverschuivingen door M29. Zo zal een aantal adressen op een ander moment versterkt worden, maar dit heeft verder geen invloed op de totale doorlooptijd van de versterkingsoperatie.

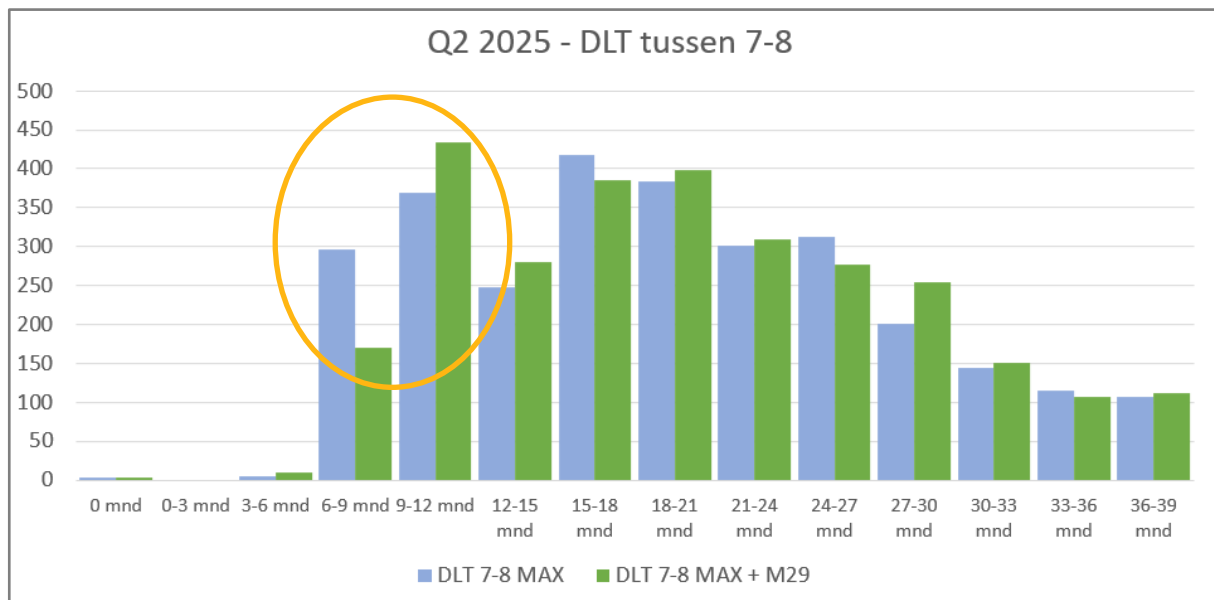
Uit de proef blijkt dat de versterking van een individueel adres gemiddeld 11 weken (8+3) langer duurt door het meenemen van isolatiemaatregelen voor planvorming en uitvoering samen (mijlpaal 7 t/m 11). Hiermee schuift het startmoment van het volgende adres dus ook een klein kwartaal op als de isolatiemaatregelen vanuit maatregel 29 worden meegenomen met de versterking.

Met dit gemiddelde van 11 weken en de ingeschatte 3.400 adressen die in aanmerking zouden komen voor de combinatie van lichte versterking en isolatie is een planningsanalyse gedaan op de actuele status van het MJVP en het Max scenario vanuit de Diepteanalyse. Hieruit blijkt dat het meenemen van maatregel 29 weinig invloed heeft op de einddatum van de hele versterkingsopgave. De reden hiervoor is als volgt: tegen het eind van de versterkingsopgave is NCG over de piek van het aantal adressen heen en daarmee ook de piek van de benodigde capaciteit. Het grootste gedeelte is dan al versterkt. Er komt dan wel capaciteit beschikbaar bij de projectteams, maar zoals ook in de Diepteanalyse toegelicht kan deze capaciteit niet direct ingezet worden om de versterking te versnellen. Uit de Diepteanalyse blijkt dat er tegen die tijd vooral nog een aantal complexe versterkingen over zijn die dan ook waarschijnlijk meer tijd en aandacht vragen om uit te voeren. Verwachting op dit moment is dat een deel hiervan door de complexiteit en langere bouwtijd straks in aanmerking zal komen voor maatregel 28 in plaats van 29 (dus wordt verduurzaming al meegenomen met de versterking). Mochten hier nog wel enkele M29-adressen tussen zitten, is de invloed van die paar adressen op de einddatum van de versterkingsopgave minimaal. Daardoor komt er uit de analyse wel een extra doorlooptijd voor een individueel adres, maar heeft het geen impact op de einddatum van de versterkingsplanning in zowel de actuele MJVP-planning als het Max scenario. Zoals eerder benoemd, is dit nogmaals getoetst door een extra analyse; de stresstest.



Figuur 2. Doorrekening van M29 op het MJVP van september tot Mijlpaal 11

Om een beter beeld te krijgen van wat de impact op een individueel adres is, is er ook ingezoomd op wat M29 doet met de doorlooptijd van adressen tussen MP7 en MP8 (de ontwerpfase) in Q2 2025 (zie figuur 3). Ook hier is naar het “Max Scenario” gekeken. In figuur 3 is te zien dat de doorlooptijd tussen mijlpaal 7 en mijlpaal 8 (planvorming) met een klein kwartaal wordt verlengd. Dit zie je bijvoorbeeld doordat de groene balk waarbij maatregel 29 mee wordt genomen van 6-9 maanden doorschuift naar een kwartaal later (daar is de groene balk twee keer zo groot). Er verandert dus wel degelijk iets in de doorlooptijd voor een individueel adres (gemiddeld een kwartaal later een uitvoeringsontwerp gereed), alleen heeft dit een zeer beperkt effect op de doorlooptijd van de totale versterkingsopgave.



Figuur 3. Doorlooptijd tussen Mijlpaal 7 en Mijlpaal 8 in het Max Scenario (zonder M29 en met M29) voor adressen in Q2 2025. (DLT= doorlooptijd)

Geleerde lessen M29 en de planning

- Een beperkt aantal adressen in de proef is erfgoed. Verduurzaming komt ter sprake bij de ontwerpfase aan het begin van het versterken van een monumentaal pand. Om de cultuurhistorische waarde te behouden, is de wijze van isolatie complex. Dit zijn lange processen. Daarvoor wordt standaard extra tijd gerekend in de ontwerpfase. Daarom is extra tijd meenemen niet nodig.
- Er is een relatie te zien tussen de eigenschappen en complexiteit van een woning en de mate van versterken en verduurzamen. Eenvoudige recht toe recht aan woningen hebben veelal een eenvoudige versterking, maar ook verduurzaming. Oudere en vrijstaande woningen hebben vaak, naast een zwaardere versterking, ook een grotere verduurzamingsopgave. De verduurzaming van complexere woningen leidt dan ook tot hogere verduurzamingskosten. Belangrijk om – samen met de gemeenten kantallen/kenmerken te verzamelen – om vooraf woningen in te kunnen delen in typologieën en daarmee een voorkeurspakket van isolatie- en ventilatiemaatregelen te kunnen aanbieden. Om daar vervolgens ook een gestandaardiseerde doorlooptijd aan te kunnen koppelen. Dat verhoogt de voorspelbaarheid.
- Impact op planning en doorlooptijd is het kleinst wanneer de isolatiemaatregelen parallel met de versterking uitgewerkt worden. Voor het merendeel van de woningen duurt de uitwerking van de versterking langer dan de uitwerking van het isolatie- en ventilatieadvies. De 8 weken uitloop in de ontwerptijd zou dan verkort kunnen worden. In de uitvoering zal er uitloop zijn omdat er daadwerkelijk meer werk uitgevoerd moet worden. Een goede voorbereiding van de werkzaamheden resulteert tevens in een effectieve doorlooptijd van de uitvoering.

4.1.1 Stresstest op totale planning

Inleiding en belangrijkste uitkomst

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is de verlenging van de doorlooptijd per adres gemiddeld 11 weken en leidt dit tot een verschuiving van de bulk van het werk tot aan het einde van de versterkingsoperatie. Het eindpunt van de versterkingsoperatie verschuift echter minimaal. Dit is een inschatting op basis van scenario's. Uit ervaring blijkt dat planningsaannames soms niet kloppen (zie ook de diepteanalyse). Daarom is besloten om bovenop deze scenario's nog een berekening uit te voeren om extra inzicht te krijgen in het verloop van de planning als zich tegenvallers voordoen. Om hier inhoud aan te geven zijn er twee alternatieve scenario's uitgewerkt. Enerzijds het maximaal risico scenario diepteanalyse en anderzijds het scenario op basis van het MJVP van september 2024. De uitwerking van beide scenario's noemen wij een stresstest. In deze stresstest is gerekend met 52 weken extra doorlooptijd voor M29, in plaats van de gemeten 11 weken per adres uit de proef, puur om te zien wat de impact is op de versterkingsoperatie. Een dergelijke aanpak biedt in ieder geval meer zekerheid over de robuustheid van de planning. We weten dat de mogelijke tegenvallers niet aangaande M29 al verwerkt zijn in het maximale risicoscenario van de diepteanalyse. Desondanks is het vanwege de extra werkzaamheden en daardoor grotere complexiteit zinvol om een extra doorlooptijd te modelleren.

Om het effect van de stresstest maatregel 29 inzichtelijk te maken op de timing van de uitvoering zijn in oktober 2024 twee extra M29 scenario's gedraaid. Eén keer op basis van de diepteanalyse (maximale risico's) en één keer op basis van het MJVP-september (geen officieel vastgestelde versie, destijds wel de meest recente). Tabel 2 geeft inzicht in scope en opslagen.

Beide bovengenoemde scenario's zijn opnieuw gedraaid voor de stresstest M29 met 52 weken extra doorlooptijd voor M29. Ten opzichte van oktober is de doorlooptijd de enige variabele die veranderd is. Alle andere variabelen zijn constant gehouden.

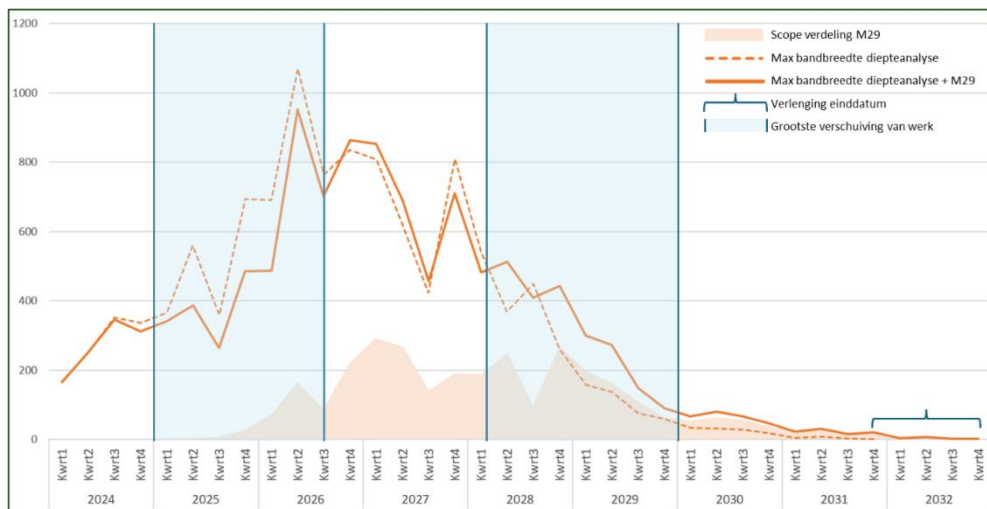
Scenario	Scope M29	Risico-opslag (DLT)*	Extra DLT M29
MJVP-sep	-	-	-
MJVP-sep + M29	3.350 adressen	-	52 weken
Diepteanalyse max issue	-	31 weken	-
Diepteanalyse max issue + M29	3.400 adressen	31 weken	52 weken

Figuur 14: Scope en verlenging doorlooptijd (DLT) MP7-MP11 per scenario

* De risico-opslag voor de diepteanalyse is een gemiddelde. Er zijn adressen die geen extra risico-opslag krijgen en er zijn adressen die meerdere jaren aan risico-opslag krijgen.

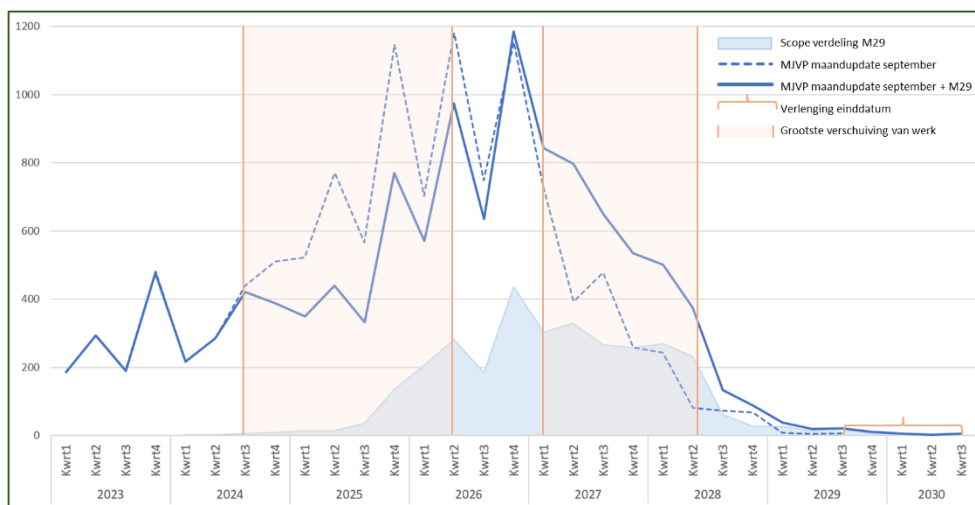
Uitkomsten

Het scenario van de diepteanalyse is weergegeven in figuur 4. Het scenario dat gebaseerd is op MJVP stand van september'24 is weergegeven in figuur 5. Voor het beantwoorden van de drie onderzoeksvragen worden de resultaten van figuur 5 gebruikt.



Figuur 25 Gehele MP11 operatie; scenario Max bandbreedte Diepteanalyse + M29

In het onderstaande scenario is i.p.v. de diepteanalyse, de MJVP stand van september'24 gebruikt als basis. Omdat de discussie veelal op de einddatum ligt, is in dit hoofdstuk gebruikgemaakt van het diepteanalyse scenario.



Figuur 6 Gehele MP11 operatie; scenario MJVP September'24 + M29

Vraag 1: Welk effect heeft het verlengen van de doorlooptijd van M29 adressen naar 52 weken op de einddatum?

De einddatum schuift op met vier kwartalen. Dit komt doordat er momenteel naast complexe versterkingen ook lichte versterkingen aan het einde van de operatie zitten die potentieel worden verduurzaamd via M29. De doorlooptijd van deze adressen is verlengd met 52 weken en trekken de einddatum met 52 weken naar achteren.

Vraag 2: Welk effect heeft het verlengen van de doorlooptijd van M29 naar 52 weken op de bulk van het werk?

We zien een directe vertraging van het aantal mijlpalen 11 (bouw gereed) vanaf Q2 2025. Deze dip in productie wordt richting het einde van de operatie, vanaf circa 2028, opgevangen. De reden dat het effect van M29 wordt vanaf medio 2025 zichtbaar doordat adressen die vanaf september 2024 in de planvorming M29 meenemen pas in 2025 in de uitvoering gaan. Vervolgens heeft dit effect op de rest van de adressen die allemaal iets doorschuiven. In 2028 ontstaat ruimte om dit in te halen.

Vraag 3: Hoe is de uitvoering van M29 verdeeld over de tijd en zorgt dit mogelijk voor extra knelpunten?

De uitvoering van M29 is redelijk gelijkmatig verdeeld over de tijd ten opzichte van het totaal aantal te versterken adressen. De planning laat steeds meer lichte versterkingen zien met een mijlpaal 11 (bouw gereed) op het einde van 2025. Vervolgens groeit dit aandeel lichte versterkingen beheerst door richting het einde van de operatie. Door deze redelijk gelijkmatige verdeling worden er geen extra knelpunten verwacht bij externe partijen. Voorbeelden van externe partijen zijn; aannemers in de uitvoering, netbeheerders en energieadviesbureaus.

Onderdeel PDCA cyclus MJVP

NCG wil graag een zo realistisch mogelijke planning hanteren en daarbij ook een haalbare opdracht krijgen. Dat vraagt dat er in de planning ook marge wordt ingebouwd om meer zekerheid af te kunnen geven aan opdrachtgever en bewoners. In juni 2024 is de diepteanalyse aangeboden aan de Staatssecretaris Mijnbouw (SMB) waarin een bandbreedte is getoond. Deze bandbreedte is tot stand gekomen door verschillende risico's aan adressen toe te kennen. In de reguliere PDCA-cyclus van de diepteanalyse zullen we in het eerste kwartaal van 2025 onderzoeken of een bijstelling van de bandbreedte nodig is.

4.2. Impact op bewonerstevredenheid

Naast de impact op de doorlooptijd van de versterking hebben we ook onderzocht wat het combineren van maatregel 29 met de versterking doet met de bewonerstevredenheid. In dit hoofdstuk staan daarvan de uitkomsten. De gebundelde inzichten uit eerder genoemde kwalitatieve methodes staan hieronder verdeeld in een aantal sub-thema's:

- beweegredenen om wel deel te nemen aan de proef;
- beweegredenen om niet deel te nemen aan de proef;
- behoefte aan duidelijke communicatie;
- afwerking en afwerkkosten;
- kritisch, want vertrouwen geschaad.

Beweegredenen om wel deel te nemen aan de proef

Zoals ook genoemd in de tussenrapportage zijn de woningeigenaren in de proef in het algemeen blij dat zij mee kunnen doen. Het combineren van maatregel 29 met de versterking heeft een positieve invloed aan de keukentafel en kan bij bewoners als katalysator werken om samen tot een geaccepteerd uitvoeringsontwerp te komen. De projectteams komen nu namelijk iets extra's brengen naast de noodzakelijke medewerking van de bewoner om de woning veilig te maken. De projectteams ervaren dit dan ook als prettig.

Projectleider: *"Het meenemen van M29 hielp in gesprekken met eigenaren. Waar het contact soms stroef verloopt, is het een mooie opening om binnen te komen. Dan zie je de houding tegenover NCG en de versterking wel veranderen in het gesprek."*

Het belangrijkste voordeel dat bewoners noemen, is dat zij zo maar één keer in het stof zitten voor zowel versterking als isolatie. Beter in één keer goed dan op twee losse momenten:

Eigenaar: *"Eigenaren hebben liever dat het wat langer duurt en dat dan goed geïsoleerd en geventileerd wordt, dan dat ze twee keer op andere tijdstippen in de verbouwing zitten."*

Daarnaast moet het ook helpen om de energierekening naar beneden te krijgen. De meeste bewoners vinden het dan ook niet vervelend als de versterking wat langer duurt, juist doordat isolatiemaatregelen meegenomen worden.

Bewoners vinden het ook fijn dat NCG een coördinerende taak oppakt. Projectleider: *“De eigenaar wordt nu ontlast in de organisatie [van de isolatie- en ventilatiemaatregelen]. Bewoners raken het spoor bijster in subsidieland. Ze zien er tegenop om een verduurzamingstraject in te gaan. NCG verlaagt de drempel.”* Zeker als NCG ook de subsidiestroom weghaalt bij de bewoner. De bewoner hoeft in de proef zelf geen ISDE-subsidie aan te vragen of met terugwerkende kracht M29 subsidie aan te vragen.

Beweegredenen om niet deel te nemen aan de proef

Van de 185 adressen bij start van de proef kozen 169 bewoners om deze combinatie versterken en isoleren wel uit te voeren. Van de 169 zijn er 12 woningen waarbij de versterking tijdens de proef ingrijpend bleek en de bouwtijd verschoof naar meer dan 4 maanden. Hierdoor hebben zij het label maatregel 28 (isolatie bij zwaardere versterking) gekregen. De bewoners van 16 adressen kozen om uiteenlopende redenen om van het aanbod af te zien. Zie de toelichting hieronder:

- In 12 gevallen kwamen de woningen ineens in aanmerking voor maatregel 28 in plaats van 29. Een voorbeeld gedeeld door een projectleider: *“Bij de aannames in het versterkingsadvies zaten onvolkomenheden en bij het verder uitwerken hiervan bleek dat het een zware versterking is geworden die over de vier maanden gaat. Hiermee valt het adres onder M28 regels en wordt als zodanig de verduurzaming meegenomen. Bewoners zijn hier erg content mee en hadden anders ook wel voor M29 gekozen.”*
- Er waren 2 adressen waarbij de bewoners niet mee wilden doen, omdat zij zelf al veel aan verduurzaming hadden gedaan (inclusief warmtepomp) en snel verder wilden met de versterking.
- Verder is er 1 adres waarbij de bewoner ervoor heeft gekozen de versterking in eigen beheer op te pakken en ligt dus de verantwoordelijkheid voor de verduurzaming ook bij de bewoner zelf. Notie: Aangezien de ‘nu al isoleren’ subsidievoorwaarden niet scherp geformuleerd zijn, kan bij met terugwerkende kracht declareren bij de gemeente een probleem ontstaan. Als bijvoorbeeld meer is gedaan dan de isolatiestandaard nodig acht, dan kan het zijn dat niet alle genomen isolatiemaatregelen worden vergoed.
- Daarnaast hebben we voor 13 adressen de reden waarom de bewoner niet mee wil doen met de proef niet ontvangen.
- In een ander voorbeeld koos een bewoner ervoor eerst af te wachten of die toch nog maatregel 28 zou kunnen krijgen en dus nu niet toe te zeggen aan deelname voor maatregel 29. De projectleider: *“[Adres] is nog geen stap verder, want ze willen geen besluit nemen over M29. Ze zitten nu op een bouwtijd van acht weken, maar hopen dat de bouwtijd langer wordt zodat ze naar M28 toe zullen gaan.”*
- Tenslotte twijfelt een andere bewoner vooral vanwege het feit dat de afwerking niet volledig wordt meegenomen met maatregel 29, alleen maar tot een ruwbouw niveau. De werkzaamheden worden niet afgewerkt dus moet hij hier zelf een (grote) bijdrage voor leveren. Het gaat hier om iemand die al veel aan zijn huis heeft gedaan en er iets moois van heeft gemaakt. Hij noemt: *“Het kan niet dat het straks slechter achterblijft dan het nu is en het kost heel veel geld om het opnieuw goed af te werken.”* De projectleider ziet dit ook: *“De crux zit hem vooral in het geld, als ze erboven [= boven limiet van 40k] gaan en de afwerking. Achterlaten moet minimaal op het startniveau. Het is een armoedegebied en dat merk je heel erg.”*

Duidelijke communicatie over wat wel en niet kan is essentieel

Bewoners hebben behoefte aan een duidelijk beeld wat er wel en niet mogelijk is met maatregel 29. Het feit dat de subsidieregeling tijdens de proef in de maak was (en nog is) maakte dat niet altijd even makkelijk. Aan de andere kant hebben de praktijkvoorbeelden uit de proef zo ook kunnen bijdragen aan het verduidelijken van de regeling. Hierin is het verwachtingsmanagement een groot algemeen aandachtspunt. Wees zo duidelijk en transparant mogelijk over wat er wel en niet kan en maak geen beloftes die je niet waar kunt maken. Een projectleider verwoordt het als volgt: *“De hele boodschap is dat we de Groningers wat brengen, maar niet dat we ze een worst voorhouden en dat ze daar niet bij kunnen.”*

Uit de proef blijken een aantal specifieke aandachtspunten:

- Isolatie en specifiek maatregel 29 is best een lastig onderwerp waar de ene bewoner makkelijker inkomt dan de andere. Een projectleider noemt: *“Het valt of staat met het begripsniveau van bewoners wat ze aankunnen qua keuzes maken. Voor een aantal mensen is het goed dat zij in de proef zitten. Als ze het zelf moeten doen, zou dat lastig worden.”*
Een bewoner zelf zegt: *“Je wordt dubbel gestraft als je de regeling niet begrijpt of weet hoe je de subsidie moet aanvragen en daardoor jouw energierekening hoog blijft.”*
Veel eigenaren hebben er ook moeite mee om uit te zoeken waar zij precies voor in aanmerking komen. Een projectleider noemt dat het ontzorgd worden door de bewoners waar zij contact mee heeft veel belangrijker wordt gevonden dan wat zij precies krijgen en hoe groot dat dan is. Een bewoner daar noemt: *“Het is prettig als NCG maatregel 29 voor mij regelt; dat bespaart mij veel zoekwerk.”*
- Het is voor de meeste bewoners lastig om in te schatten hoeveel verschillende isolatiemaatregelen kosten en wat er tot het limiet van €40.000,- mogelijk is om de standaard te halen. Zo zijn er bewoners onder de veronderstelling dat voor dit geld zowel het dak als de ramen en de vloer meegenomen kunnen worden. Bewoners hebben ook geen vat op wat de extra kosten mogelijk worden die zij dan zelf moeten betalen. Dus de extra kosten als de maatregelen om tot de standaard te komen hoger zijn dan €40.000,- en de bijkomende afwerkkosten die vaak hoger zijn dan de tegemoetkoming van €1.000,-.
- Daarnaast helpt het voor zowel de tevredenheid als de doorlooptijd om de juiste experts tegelijkertijd bij de bewoner aan de keukentafel te hebben om zo samen tot een wenselijk en uitvoerbaar plan voor de isolatie/ventilatie/kierdichting te komen op basis van het isolatie- en ventilatieadvies. Hierbij gaat het dan vooral om de energieadviseur die het advies heeft opgesteld en de aannemer die dit door moet vertalen naar uitvoerbare maatregelen.
- Het vertalen van het advies naar maatregelen die 1) technisch mogelijk zijn, 2) mogelijk zijn onder de subsidie en 3) voldoen aan de wensen van de bewoner is een belangrijk aandachtspunt en onderwerp in het keukentafelgesprek.
 - De ervaring in de proef is dat de meeste bewoners dit advies willen en kunnen overnemen binnen de uitgangspunten van de proef. In de meeste gevallen kan de aannemer dat ook uitvoeren.
 - Soms kunnen de geadviseerde isolatie- en ventilatiemaatregelen echter niet (helemaal) worden overgenomen. Enerzijds omdat het financiële plafond van €40.000,- wordt overschreden of omdat de afwerkingskosten te hoog zijn voor de bewoner. Anderzijds omdat sommige geadviseerde maatregelen bij verdere uitwerking met de aannemer technisch onuitvoerbaar blijken of er maatregelen worden voorgeschreven die bewoners niet willen zoals voorzetwanden. Dit kan leiden tot teleurstelling bij bewoners en/of tot gevolg hebben dat niet overal de standaard voor woningisolatie wordt gehaald.
 - Daarnaast maakt het uit om wat voor soort woning het gaat. Bij een monumentaal pand dat in de proef zit, was er bijvoorbeeld in het advies ook vloerisolatie opgenomen. Maar dit bleek niet haalbaar. Er was geen ruimte om onder vloer te komen en erbovenop kon niet omdat het om een monumentale vloer ging. Dus hier is er op andere manieren waar mogelijk geïsoleerd, maar kon de standaard niet gehaald worden.
- Bewoners hechtten er veel waarde aan dat er een informatiepakket was waar zij alles zelf nog rustig konden nalezen.

Afwerking van de isolatiemaatregelen en bijkomende kosten

De afwerking en bijbehorende kosten hiervan zijn voor veel bewoners in de proef een aandachtspunt. Als zij hun huis laten isoleren volgens de voorwaarden van maatregel 29 is dit in principe zonder de afwerking. Bewoners krijgen een eenmalige vergoeding van €1.000,- als tegemoetkoming. Als bewoners zelf geen eigen bijdrage leveren is die €1.000,- bijna nooit genoeg om de gehele afwerking mee te nemen. Hier komt ook weer naar voren dat het hier gaat om een gebied waar bewoners gemiddeld een kleinere portemonnee hebben. In gesprekken aan de

keukentafel vragen bewoners dan ook of er andere opties zijn voor isolatiemaatregelen waarbij een deel van de afwerking er al bij zit. Zo bestaan er Agnes wand- en plafondplaten die ook al een afwerklaag hebben, waardoor het er na installatie meteen netjes uit ziet zonder te hoeven stucen of schilderen.

Hier zit ook wel een verschil in het soort woning. Bewoners met een grotere vrijstaande woning of bijvoorbeeld een boerderij of monumentaal pand hebben vaak flink hogere afwerkkosten. Voor erfgoed bestaat er dan wel nog een aparte subsidie genaamd Regulier Onderhoud Rijksmonumenten Groningen (RORG) waarmee een bewoner uit de proef nog een groot deel van de schilderkosten alsnog vergoed krijgt.

Het om financiële redenen niet kunnen afwerken van de geïsoleerde wanden, betekent dat het risico reëel is dat de bewoner afziet van de verduurzaming van de woning. Terwijl dit waarschijnlijk de doelgroep is die een lagere energierekening nodig heeft. Een (renteloze) lening afsluiten bij het Warmtefonds kan niet alleen voor sec de afwerking van de wanden. Onduidelijk is wel gemeenten die wel vergoeden via een andere subsidieregeling (bijvoorbeeld subsidie woningverbetering. Mocht een bewoner alleen via een rentedragende lening de afwerkkosten kunnen financieren, dan is dat weliswaar iets wat je niet zou willen, maar in de praktijk nog steeds rendabel is doordat de energiebesparing hoger is dan de kosten voor de lening. Uitgangspunt is (energie)armoede in dit gebied tegen te gaan.

Je merkt ook dat sommige bewoners vanuit de versterking gewend zijn dat NCG wel ook de afwerking meeneemt. Projectleiders vinden het ook lastig dat dit bij maatregel 29 niet kan:

- *“Ik vind de bijdrage van €1.000,- wel laag. Je doet er niet veel mee. Als je gaat versterken, moeten mensen terugkrijgen wat ze hebben gehad. Dat kan nu niet.”*
- *“Mensen hebben alles keurig afgewerkt, maar zitten zo weer tegen gipsplaten aan te kijken.”*

Aan de andere kant zijn er ook bewoners die het prima vinden om zelf een bijdrage te leveren voor de maatregelen en/of de afwerkkosten als dit niet boven een bepaald maximum komt. Dit maximum verschilt per bewoner. We hebben in de proef gemerkt dat het ook uitmaakt op welke manier je de vergoeding van €1.000,- communiceert naar de bewoners. In het team van het versterkingspunt van Midden-Groningen/Oldambt hebben ze er bijvoorbeeld bewust voor gekozen het te brengen als een extraatje of een cadeau en samen te kijken wat er voor dat bedrag mogelijk is.

De vergoedingen voor het isolatie- en ventilatieadvies en ecologie die beschikbaar worden gesteld vanuit de regeling blijken vaak ontoereikend (zie het hoofdstuk over de kosten). Dit betekent dat de bewoner hier zelf de rest moet betalen om verder te kunnen met maatregel 29. Niet alle bewoners hebben dit geld zo maar klaarliggen, waardoor de mogelijkheid op het isoleren en daarmee het verlagen van de energierekening hier dan al voor hen op lijkt te houden.

Soms kritisch, want vertrouwen geschaad

Ook in de keukentafelgesprekken met de bewoners voor de proef hoor je terug dat het vertrouwen van de Groningers is geschaad door het verleden met de overheid en daarin ook door de samenwerking met instanties als NCG en de gemeenten. Bewoners zijn daardoor soms extra kritisch of wantrouwend:

- Een aantal bewoners is sceptisch vanuit hun ervaringen met de versterking, maar ook omdat het nog een proef is. Bewoners moeten nog beginnen met de versterking en hebben nog geen duidelijkheid dat NCG alles netjes oplevert. Een projectleider noemt: *“Het is een proef dus mensen zijn wat sceptisch en we staan sowieso 5-o achter. Dus je moet jezelf blijven bewijzen.”* Zo was er een bewoner die erg tevreden was met het deelnameformulier: *“Ik moet eerst maar even zien wat het is. Maar als ik een handtekening zet, weet ik zeker dat het doorgaat.”*
- Een aantal bewoners heeft weinig vertrouwen in de gemeente. Een projectleider noemt: *“De subsidie loopt straks via de gemeenten, maar daar hebben een aantal bewoners geen vertrouwen in.”* In een gebied waar veel

funderingsproblematiek is, zegt een bewoner ook: *“Als het via de gemeente gaat, zal het wel net zo waardeloos gaan als bij fundering.”*

Vanuit de gemeenten wordt er gewerkt aan een ontzorgingsaanpak om bewoners te helpen.

- Ook zijn er bewoners die wantrouwend zijn richting aannemers. Het feit dat NCG-ervaring heeft opgedaan met verschillende aannemers en weet welke aannemer een betrouwbare partij is, is voor deze bewoners geruststellend. Zij zien NCG als ‘de betrouwbare schakel tussen de bewoner en de aannemerij’.

Deze kritische houding en/of twijfel maakt dat bewoners soms langer de tijd nodig hebben om bijvoorbeeld naar een isolatie- en ventilatieadvies te kijken. Dit kan leiden tot vertraging.

Gevoel van ongelijkheid

Sommige bewoners houden ook extra scherp in de gaten wat de burens wel en niet krijgen en of dit anders is. Dit leidt soms tot een gevoel van ongelijkheid.

- Bij dit eerste voorbeeld gaat het om burens die één dak delen. De bewonersbegeleider legt uit dat de ene buur onder maatregel 28 valt en de ander onder maatregel 29 door de uitkomst van een herbeoordeling. Hierdoor ontstaat er frictie want bij de burens met maatregel 28 gaan we volledig isoleren, terwijl we bij het adres in de proef moeten kijken wat er mogelijk is binnen de kaders van de subsidie van maatregel 29 en het maximum van €40.000,-.
- In het volgende voorbeeld gaat het om twee-onder-één-kapwoningen. Hierbij heeft de eerste bewoner de afgelopen jaren meer geïnvesteerd in het onderhoud van de woning dan de andere bewoner. Volgens het isolatie- en ventilatieadvies zou de buur die zelf minder geïnvesteerd had wel een nieuwe voordeur krijgen ten behoeve van de isolatie en de ander niet. Dit terwijl het om identieke voordeuren ging. Dit zorgde voor frictie. De projectleider omschrijft het als volgt: *“Mensen worden dan gestraft voor de investeringen die ze in het verleden gedaan hebben.”* In de proef hebben we ervoor gekozen om bij beide burens de nieuwe voordeur te vergoeden om dit recht te trekken.
- Dit gevoel van ongelijkheid bij bewoners komt bij enkele andere interviews ook terug. Een andere projectleider omschrijft het als volgt: *“Mensen hebben heel erg gespaard om hun huis netjes te krijgen. Zo hebben ze geïnvesteerd in een nieuwe vloer en een nieuwe keuken. En ineens wordt het allemaal weer aangepast voor de isolatie. Hier hebben zij moeite mee. En er ontstaat een gevoel van ongelijkheid. De buurvrouw ernaast heeft niets geïnvesteerd en wordt er beter van. Voor mensen die wel geïnvesteerd hebben voelt dit zuur, die willen compensatie.”*

4.3. Overige geleerde lessen

Introductie M29 bij bewoners

- Het aanbod aan de keukentafel voor het meenemen van M29 tijdens de versterking luistert nauw. Veel bewoners hebben een kritische houding naar de NCG (en de overheden in het algemeen). Maatregel 29 is bedoeld als genoegdoening voor geleden schade vanuit de gaswinning, maar moet wel zo worden gebracht dat het ook zo ervaren wordt. Bewonersbegeleiders moeten getraind worden met de succesverhalen vanuit de Proef M29. Mooi is als de bewoner M29 zelf ervaart als een cadeautje. Ten slotte wordt veel werk uit handen genomen, wordt er flink geïnvesteerd in de woning (woningwaarde stijgt) en de maandelijkse energierekening gaat naar beneden.
- Bewoners waarderen enorm als de isolatieadviezen worden uitgebreid met adviezen aan de warmtevoorziening/installatie kant. Bijvoorbeeld hoeveel zonnepanelen of het vermogen van een warmtepomp geven de bewoner houvast om een volgende stap richting aardgasvrij te maken. Vaak zijn hier ook subsidies voor beschikbaar. Soms kan het lonen om dit als koppels mee te nemen in het NCG-project.
- Voor de bewoner moet het klip en klaar zijn dat als de woning conform isolatieadvies is geïsoleerd dat het recht op M29 bij de gemeente vervalst. Wordt een deel van het advies uitgevoerd, dan behoudt de bewoner voor het overige de aanspraak op M29 subsidie via de gemeenten. Een goede gegevensuitwisseling met het gemeentelijke subsidieloket is van groot belang.

Borgen van kwaliteit

- Om uniformiteit in de energieadviezen en werkwijzen vorm te geven zal tijdens de eventuele inrichting extra aandacht worden besteed aan de kwaliteitsborging. Dit begint met een uniforme communicatie naar bewoners. Gevolgd door gestandaardiseerde vraagspecificaties en gevraagde technische werkwijzen richting de leveranciers. En als laatste een juiste kwaliteitstoets op adviezen en uitvoering (laatste volgens de Wet kwaliteitsborging met een goed herleidbare en aantoonbare bewijslast).
- Een bewoner kan het lastig vinden om de ventilatie-instructies door de energieadviseur of aannemer goed op te volgen. De effectiviteit van maatregelen is gedeeltelijk afhankelijk van het gebruik door de bewoner. Verkeerd gebruik kan wel een geval van een foutieve uitvoering kunnen op de lange termijn tot problemen leiden, denk aan schimmelvorming of vochtproblemen. Discussies tussen bewoner en aannemer liggen op de loer. Een goede voorlichting is essentieel. Een bewoner kan overigens altijd een melding maken bij NCG.

Samenwerking met energieadviseurs, aannemers en isolatiebedrijven

- Vanuit NCG is een sterke behoefte om – vanuit 1 centraal punt – te borgen dat energieadviezen en de isolatiemaatregelen zelf of gestandaardiseerde wijze worden aangeboden. NCG zal haar ervaringen vanuit de proef inzetten om hieraan bij te dragen en daarmee ook haar eigen leveranciers vergelijkbaar gedrag te laten vertonen. Daartoe vindt inkoop altijd plaats volgens de regels van NCG en in samenwerking met de afdeling Inkoop.
- Vanuit de versterking werkt NCG altijd met één hoofdleverancier. Deze krijgt tijdens de proef een bredere taak om ook de isolatiemaatregelen in het te versterken woonhuis te ontwerpen en/of uit te voeren. Voor enkele maatregelen worden specialistische isolatiebedrijven als onderaannemer ingezet.

Inrichten van inkoop van adviezen en maatregelen

- Gezien de maximale kosten (ontwerp en uitvoering) van €40.000,- kan op adresniveau de opdrachtverstrekking via het eenvoudigste inkoopmodel (onderhandse 1-op-1 gunning) worden toegepast. Als er echter gebundeld wordt ingekocht (bijv. 100 energieadviezen of isolatie voor 10 rijtjeswoningen) dan gelden andere inkoopregels; gezien de gehanteerde bedragen. De keuze voor de ene of de andere inkoopwijze heeft veel invloed op de initiatiefase en/of de doorloofase. Hier moet nog in detail een besluit over worden genomen.
- Met de toekomstige (definitieve) subsidieregels in de ene hand en de ervaringen vanuit M29 en de Proef M29 in de andere hand zal een heldere vraagspecificatie worden opgesteld. Dit borgt dat al te grote verschillen in de energieadviezen worden voorkomen. Ditzelfde geldt voor een vraagspecificatie/technische eisenrandvoorwaarden voor de uitvoering van de isolatiemaatregelen door aannemers en isolatiespecialisten.
- Hoe voor de bewoner de maatregelen uit het energieadvies uiteindelijk moeten worden voorbereid en uitgevoerd moet helder vastgelegd worden. Voor de bewoner moeten keuzemogelijkheden duidelijk zijn afgebakend. Een en ander moet tot een duidelijke opdracht aan leveranciers leiden. Onduidelijkheden gaan vertraging geven.

Technische lessen

- De technische definitie van ventilatiemaatregelen moet scherper worden uitgewerkt samen met marktpartijen. Vanuit de energieadviezen is er vaak geen aandacht voor drogen en dauwpunten. Dit kan later voor vocht en schimmelproblemen zorgen. Een goede uitleg over de verschillen tussen noodzakelijke ventilatie en ruimteventilatie is belangrijk. De standaard voor woningisolatie garandeert dit niet. Tot nu toe is niet voorzien (niet subsidiabel) in een extra bouwfysisch en/of constructief advies incl. een dauwpuntberekening waarop de isolatie- en ventilatiemaatregelen kunnen worden aangepast. Een eerste richting is het verrijken van de vraagspecificaties met randvoorwaarden, adviezen en uitvoering.

5. Kosten van uitvoeren isolatiemaatregelen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kosten gerelateerde resultaten uit de proef beschreven. Met de proef is inzicht verkregen in de kosten voor het uitvoeren van de isolatiemaatregelen. Er wordt in dit hoofdstuk ingegaan op:

- energieadvies;
- isolatiemaatregelen en bijkomende werkzaamheden;
- afwerking;
- uitvoering door NCG;
- financiële haalbaarheid.

5.1. Energieadvies

In de proef wordt per woning een energieadvies voor isolatie en ventilatie opgesteld. Door NCG zijn voor dit advies verschillende marktpartijen benaderd. In het advies beschrijft de energie-adviseur de isolatiemaatregelen die nodig zijn om tot de RVO-isolatiestandaard te komen. De geadviseerde maatregelen zijn gebaseerd op een 'foto' van de bestaande thermische schil van de woning en een warmteverliesberekening. Voor een deel van de woningen in de proef is het advies nog niet opgesteld.

Tijdens de proef blijken de ingekochte energieadviezen (voor het bepalen van de isolatie- en ventilatiemaatregelen) bij de energieadviesbureaus gemiddeld €1.066,- te kosten met een bandbreedte van €700,- tot €2.300,- (en daarnaast een uitschieter van €4.961,-) per woning afhankelijk van de marktpartij. De grootte en het bouwjaar van de woning én het aantal keukentafelgesprekken beïnvloedt in sterke mate de hoogte van de advieskosten. Tijdens de uitvoeringstoets onderzoeken we hoe de gemiddelde kosten voor het energieadvies naar beneden gebracht kunnen worden , -.

5.2. Isolatiemaatregelen en bijkomende werkzaamheden

In het advies staan de isolatiemaatregelen om te komen tot de standaard voor woningisolatie.

De isolatiemaatregelen in de proef kunnen worden onderscheiden naar:

- Dak-, zolder- of vliveringisolatie;
- Binnen- of buitengevelisolatie;
- Spouwmuurisolatie;
- Vloer- of bodemisolatie;
- Beglazing, bijvoorbeeld HR++ glas;
- Isolerende paneel in kozijnen;
- Isolerende deur;
- Ventileren en/of kierdichting, bijvoorbeeld ventilatierooster.

Eigenaren beslissen aan de hand van het energieadvies en het keukentafelgesprek met de energieadviseur en de NCG welke isolatiemaatregelen zij voor hun woning willen treffen. Daarbij is het van belang dat de maatregelen worden getoetst aan de subsidievoorwaarden om te kunnen bepalen wat het uitvoeren van de isolatiemaatregelen en bijkomende werkzaamheden gaat kosten.

De kosten voor de uitvoering van de isolatiemaatregelen en bijkomende werkzaamheden worden stapsgewijs in de planvormingsfase steeds duidelijker. Dat verloopt in drie stappen:

1. Zodra het advies beschikbaar is (op basis van geraamde kosten)

Het advies wordt door de energieadviseur besproken met de eigenaren. In het keukentafelgesprek is nog weinig bekend over de kosten voor de uitvoering. Er kan op dat moment alleen een grove inschatting van de kosten worden gegeven. Sommige energieadviseurs vermelden dat in hun advies, in die gevallen zijn de gemiddeld geraamde kosten voor isoleren €26.000 inclusief btw. Ervaring in de proef is dat we op basis van prijzen in de Groninger Maatregelen Catalogus (GMC) een meer complete inschatting kunnen maken van de kosten dan op basis van het advies, omdat bij de GMC ook rekening is gehouden met:

- Opslagen;
- Bijkomende werkzaamheden.

In de proef heeft NCG zelf de kosten geraamd op basis van de GMC, omdat er op dat moment nog geen begroting van een aannemer beschikbaar is. Om meer inzicht te krijgen, wordt in opdracht van NCG een aanvullende onafhankelijke kostencalculatie uitgevoerd voor 12 willekeurige energieadviezen op basis van de GMC. Omdat de uitkomsten hiervan niet beschikbaar zijn ten tijde van de publicatie van dit eindrapport, is dat hierin niet opgenomen.

2. Na ontvangst begroting aannemer

Voor de uitvoering en manier waarop de isolatiemaatregelen kunnen worden toegepast, is de expertise van de (onder)aannemer nodig. Daaruit blijkt soms dat uitvoeringstechnische aspecten van het isoleren de versterking kunnen raken, of andersom. Bovendien beslissen eigenaren zelf óf ze akkoord gaan met de voorgestelde isolatiemaatregelen. Dit kan ertoe leiden dat in afstemming tussen eigenaren en aannemer andere keuzes worden gemaakt dan dat het advies voorschrijft. Aan de energieadviseur wordt gevraagd de impact op de standaard voor woningisolatie en het afgegeven advies te bepalen.

In de proef is een werkwijze gehanteerd om de besteding van de subsidie vast te stellen. Bij deze werkwijze is door de aannemer een begroting opgesteld voor de gekozen isolatiemaatregelen uit het advies conform de GMC-prijzen. Vervolgens is aan de hand van deze aanbieding vastgesteld welke kosten in de begroting subsidiabel zijn.

Bij deze werkwijze krijgen eigenaren duidelijkheid over wat zij zelf financieel moeten bijdragen aan het isoleren. Ervaring in de proef is dat aannemers in de praktijk niet altijd de prijzen uit de GMC kunnen volgen. Enerzijds omdat de catalogus nog in ontwikkeling is met GMC-prijzen voor isoleren conform maatregel 29³. Anderzijds wijken aannemers soms af omdat de GMC-prijzen die wél zijn opgenomen in de catalogus, niet passend zijn. Voor de wijze waarop afwijken van de GMC is toegestaan en de manier waarop dat moet, zijn eisen opgenomen in de offerteaanvraag.

Tot slot merken we op dat er ook bijkomende werkzaamheden nodig kunnen zijn, te denken valt aan kosten voor:

- Ecologisch onderzoek en begeleiding (ontbreekt in concept subsidieregeling);
- Natuurvrij maken (is een subsidiabele activiteit in concept subsidieregeling);
- Asbest verwijderen (uitgesloten in concept subsidieregeling);
- Schoonmaken van de spouw (ontbreekt in concept subsidieregeling);
- Verwijderen van plafonds (ontbreekt in concept subsidieregeling);
- De- en hermonteren van radiatoren (ontbreekt in concept subsidieregeling);
- Aanpassen van de elektra (WCD) bij voorzetwanden (ontbreekt in concept subsidieregeling);
- Afdekken en beschermen van interieur en vloeren (ontbreekt in concept subsidieregeling).

³ Het kernteam M29 van de gemeenten/provincie/BZK maakt gebruik van de NCG GMC kostendeskundige om een eigen M29 maatregelencatalogus op te stellen. Deze dient als grondslag om woningplannen en begrotingen te toetsen.

Uit de proef komt naar voren dat er behoefte is aan verduidelijking in hoeverre dergelijke bijkomende werkzaamheden subsidiabel worden.

3. Na afronding van werkzaamheden (op basis van de uitgaven)

NCG werkt met een verdeelsleutel om de uitgaven voor de versterking separaat te houden van andere kosten (bijvoorbeeld schade). In deze verdeelsleutel kan ook rekening worden gehouden met isoleren. Het projectbudget is hiermee gedemarqueerd. Een vergelijking maken tussen de raming en de werkelijke uitgaven is pas mogelijk nadat de woning is opgeleverd.

Vanuit Provincie en Rijk was de verwachting dat het uitvoeren van de isolatiemaatregelen per adres gemiddeld €14.000,- inclusief btw gaan kosten (prijsspeil 2022). CPB en TNO (2024) hebben berekend dat de gemiddelde kosten voor isoleren € 17.690 per woning bedragen. De kosten voor ventilatie zijn niet meegeteld. Ook is er bij de berekening uitgegaan van een natuurlijk (vervang)moment van isoleren (bijvoorbeeld onderhoud). Bij een combinatie met de versterking lijkt er eerder sprake te zijn van een ‘zelfstandig moment’. CPB en TNO (2024) lichten toe dat de gemiddelde kosten op een zelfstandig moment beduidend hoger liggen. Bepalende factoren voor de kosten zijn onder meer het woningtype, de grootte ervan, de staat van onderhoud en het bouwjaar.

Hoewel de studies een indruk of richting van de gemiddelde kosten voor isoleren geven, zijn de cijfers niet één-op-één met elkaar te vergelijken. De totstandkoming van de gemiddelden verschilt van elkaar, omdat niet dezelfde uitgangspunten zijn gebruikt.

In de proef kosten de isolatiemaatregelen gemiddeld €34.600,- inclusief btw per woning, dit is gebaseerd op 35 woningen. De reden hiervoor is dat werken met een hoofdaannemer - in plaats van alleen een isolatie-aannemer – duurder uitvalt omdat de hoofdaannemer ook de versterking uitvoert. De NCG voert bij voorkeur projecten geïntegreerd uit. Hierbij dient dus de kanttekening te worden geplaatst dat we ons baseren op een beperkt aantal woningen waarvan de begroting beschikbaar is. Die woningen zijn misschien niet representatief voor alle woningen in de versterkingsopgave en/of woningen daarbuiten. Onder de proef vallen verhoudingsgewijs bovenmatig veel vrijstaande woningen, waar de m2 isolatie duidelijk hoger is dan voor een rijwoning. Voor vrijstaande woningen rekent de provincie met gemiddelde kosten van €22.500,- (prijsspeil 2022). CPB en TNO (2024) schatten de kosten voor vrijstaande woningen ook hoger in en geven daarbij aan dat er een grote mate van spreiding bestaat in de kosten.

Tot slot zien we dat er veel aandacht is voor ventileren. Voor vrijwel alle woningen in de proef is mechanische ventilatie geadviseerd door de energieadviseur. Daardoor is ventilatie een belangrijk onderdeel in de totale kosten van de maatregelen.

Het is vanuit de proef statistisch nog niet verantwoord om met een verwacht gemiddeld bedrag te komen voor 3.400 adressen. Wel zal voor deze route via de NCG een gemiddeld hoger bedrag per adres nodig zijn. Advies is om voor begrotingsdoeleinden rekening te houden met de gemiddelde kosten opgehaald bij de adressen uit de Proef M29 en dus te rekenen met €34.000 per adres. Voor deze extra kosten wordt de bewoner ontzorgd en ervaart één keer stof in de woning.

5.3. Afwerking na isolatiemaatregelen

De isolatiemaatregelen worden uitgevoerd tot een ruwbouw-niveau van afwerking. Dit is bijvoorbeeld een onafgewerkte gipsplaat, wel vastgeschroefd, maar zonder gevoegde naden, stucwerk en schilderwerk. Dat betekent dat de afwerkingskosten ten gevolge van de isolatiemaatregelen voor rekening komen van de eigenaar. In de proef is onverkort aangesloten op het algemene uitgangspunt waarbij ieder deelnemend adres €1.000,- ontvangt als tegemoetkoming in de afwerkingskosten. Deze tegemoetkoming is forfaitair en staat los van de maximale vergoeding van €40.000,- inclusief btw en aannemerskosten (overhead / staartkosten) voor de isolatiemaatregelen.

5.4. Financiële haalbaarheid

In de raming van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is gebruik gemaakt van de opgegeven kengetallen door Provincie en Rijk. Voor de financiële haalbaarheid (en dekking) is het zinvol om uit te gaan van de gerealiseerde gemiddelde kosten per woning, zodat tijdig dekking bij het Ministerie van Financiën geregeld kan worden als NCG de werkzaamheden gaat uitvoeren. Het merendeel van de adressen in de proef zitten nog niet in de uitvoeringsfase waardoor de uiteindelijke gemiddelde kosten nog niet goed in beeld. In bijlage B wordt nader ingegaan op de kosten per woning waarover we nu beschikken.

De kosten van NCG voor de combinatie lichte versterkingen/verduurzamen bestaat uit deze componenten:

1. **apparaatskosten** voor de uitvoering door NCG, ingeschat op: Extra inzet van medewerkers NCG: €9,3 mln en Implementatiekosten nieuwe werkwijze: €0,7 mln.
2. **gemiddelde isolatie- en advieskosten**, Met de analyse hieronder is te beredeneren dat de gemiddelde kosten, los van inflatie/indexatie, tussen de €34.000 en €14.000 voor uitvoering maatregelen per woning conform uitgangspunten M29 voor de 3.400 woningen met lichte versterking. Bewoners in de versterkingsoperatie hebben recht op maximaal € 40.000 als dat de daadwerkelijke kosten zijn.

Ad 2. In de proef bedroegen de isolatiekosten gemiddeld € 34.000 per woning (ipv gemiddeld € 14.000). Er is vooralsnog geen aanleiding om aan te nemen dat voor alle woningen het bedrag van gem. € 34.000 aangehouden moet worden. Dit heeft een aantal redenen:

- In de proef was sprake van veel vrijstaande en grotere woningen, dit is niet representatief voor de rest van de 3.400 woningen.
- Aannemers van NCG ontzorgen bewoners door technisch advisering, planning en coördinatie. Tevens moet voor een integratie met de versterkingsmaatregelen worden gezorgd wat complexer is dan alleen isoleren.
- Tijdens de proef waren nog niet alle voorwaarden voor M29 bekend, zoals die nu worden vastgelegd in de regeling. Daardoor hebben bewoners mogelijk meer gekregen dan binnen de reguliere aanpak van M29 nodig is. Zoals:
 - Bewoners in de proef hebben in verschillende gevallen bijvoorbeeld nog triple glas en nieuwe kozijnen gekregen. In de regeling zijn deze opties nu buiten de mogelijkheden gesteld.
 - Ook het vervangen van kozijnen, daken, vloeren en gevels vallen niet binnen maatregel 29. In de proef is dit in enkele gevallen nog wel meegenomen.

Deze opties worden in de toekomst niet meer geboden worden bij de uitvoering van licht versterken en verduurzamen door NCG om verschillen met de subsidieregeling te voorkomen.

6. Vervolgstappen

Mocht de staatssecretaris Herstel Groningen besluiten tot een vervolg waarbij NCG een rol speelt in de uitvoering van maatregel 29 doet NCG eerst een uitvoeringsanalyse om een duidelijk beeld te krijgen van de impact van de combinatie van versterken en isoleren op NCG haar beleid, processen, systemen en mensen. Hiermee kan NCG vervolgens aangeven wat er wel en niet mogelijk is en wat zij nodig heeft aan middelen en eventuele ondersteuning om dit te realiseren. Tijdens de proef heeft het team al eerste ervaring opgedaan met deze combinatie van versterken en isoleren. Wel zijn sommige processen bijvoorbeeld nu zo ingericht dat zij snel werkbaar waren voor de proef, maar niet allemaal even eenvoudig schaalbaar zijn voor een groter aantal adressen.

6.1. Voor eventueel vervolg proef door NCG

Bij vervolg van de proef verwacht NCG o.a. impact op de volgende punten:

- **Wettelijke mogelijkheden:** NCG heeft nu geen mandaat om maatregel 29 uit te voeren buiten de proef. Als de staatssecretaris ervoor kiest NCG een rol te geven in de uitvoering van maatregel 29 voor bijvoorbeeld de eerdergenoemde 3.400 lichte versterkingen is er een mandaat nodig van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de subsidieregeling als geheel.
- **Beleid:** opstellen van een kader voor maatregel 29 en aanpassen van bestaande kaders zoals het kader voor maatregel 28, koppelkansen, B-delen, tijdelijke huisvesting en wet kwaliteitsborging.
- **Processen:** aanpassing van het versterkingsproces onder NCG-regie, eventueel voor eigen beheer en met aandacht voor de verschillende programma's zoals agro en erfgoed. Hierbij gaat het om allerlei processen van het opzetten van een proces om de isolatie mee te kunnen nemen in het versterkingsbesluit tot het regelen van aanbestedingen. Dit inclusief de benodigde nieuwe formats en informatiemiddelen voor zowel collega's als voor de bewoner. De inkoopstrategie voor versterken moet worden uitgebreid met de inkoop van o.a. energieadviezen en isolatiemaatregelen.
- **Systemen:** aanpassen van huidige systemen op basis van de veranderingen in de processen waaronder in ieder geval BKG, de dashboards in Power BI, maar mogelijk ook NCG2020 en Mijn NCG. Dit start met het in kaart brengen welke informatiebehoefte er is, bijvoorbeeld voor registratie van soorten isolatiemaatregelen.
- **Mensen:** integreren van extra taken voor zowel de projectteams als de ondersteunende afdelingen in hun huidige werkzaamheden en creëren van ondersteuning hierbij. En vervolgens het opzetten en uitvoeren van een implementatieplan om de collega's te helpen deze veranderingen te adapteren. Mogelijk leidt dit ook tot een behoefte aan extra capaciteit.

“Tussen wal en schip” adressen

Afgelopen 15 juli is de adressenlijst voor de proef definitief vastgesteld. De bewoners van deze adressen hebben nu de mogelijkheid om de isolatie van hun woning gelijktijdig met de versterking op te pakken. Daardoor zitten zij maar één keer in het stof. Andere bewoners in de versterking die straks recht hebben op maatregel 29 kunnen de subsidie pas aanvragen als de regeling hiervoor gepubliceerd is en zij toegang hebben tot het loket bij SNN. Hierdoor ontstaat er een periode tussen deze twee momenten waarin bewoners in de versterking deze mogelijkheid niet hebben. Stel dat een bewoner vanaf 1 april 2025 de mogelijkheid heeft om de subsidie voor maatregel 29 aan te vragen, dan zijn er tussen de 200 en 300 adressen uit de versterking die recht hebben op maatregel 29. Dit zijn adressen die aan de M29 criteria voldoen, maar niet ver genoeg in het proces zaten om mee te kunnen met de proef en waarbij de ontwerpfase voor 1 april 2025 gepland ingezet is of gepland is. Bij deze adressen kan isolatie vanuit M29 niet zomaar meegenomen worden omdat het de planning dan omgegooid moet worden. Een bewoner kan wel op basis van 'Nu al isoleren instructie op de website van de Rijksoverheid' NCG vragen om M29 mee te nemen in de versterking als koppelkans. Regelen (en risico) van de financiering is voor de bewoner. Een aannemelijk risico is hier dat bewoners niet verder willen met de versterking tot zij meer duidelijkheid hebben wat er voor hun woning mogelijk is met de subsidie vanuit maatregel 29. Zodat ze straks niet

twee keer in het stof hoeven te zitten. Er bestaat een kans dat bewoners dan het project op pauze zetten en daarmee de versterking vertragen. Hoe later de subsidieregeling ingaat en het loket om deze aan te vragen opengaat, des te meer bewoners er “tussen wal en schip” vallen.

6.2. Volgende stappen

Met het rapport voor de proef M29 in de hand zien we de volgende stappen graag plaatsvinden:

- Stap 1: Voor de bewoners in de proef M29 maakt NCG de versterking en de isolatie van de woning af. Dit kan nog meerdere maanden duren afhankelijk van de voortgang van de ontwerpfase en de uitvoeringsplanning.
- Stap 2: Het rapport van de proef wordt in verschillende stappen gedeeld en besproken met de relevante betrokken partijen (BZK, de gemeenten en het kernteam M29 van de gemeenten/BZK/EZK/VRO). NCG zal eventuele vragen beantwoorden.
- Stap 3: NCG krijgt decharge op de Proef M29 en voert desgewenst op verzoek staatssecretaris Herstel Groningen (SHG) een uitvoeringsanalyse uit.
- Stap 4: De SHG zal een inhoudelijk besluit nemen.

Bijlagen

A. Begrippen en afkortingen

Begrip	Toelichting
M29	Maatregel 29: Er is 1,65 miljard euro beschikbaar gesteld voor woningen (lichte versterkingen of op norm) in Groningen en Noord-Drenthe t.b.v. isoleren. De regeling wordt medio 2025 van kracht.
Standaard voor woningisolatie M29	De standaard is een advies voor de maximale warmtebehoefte om aardgasvrij te kunnen worden. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen voor-en naoorlogse woningen.
Energieadvies-bureau	Onafhankelijk verduurzamingsadviseur die adviseert over de isolatie en ventilatiemaatregelen om een woning te isoleren tot de standaard voor woningisolatie. In regeling staat in concept: een persoon die voldoet aan de eisen aan de vakbekwaamheid van 'EP-maatwerkadviseur' conform bijlage 2 van BRL9500-MWA-W.
Ecologisch advies	Vaststelling of ecologie een rol zal moeten spelen in het project en zo ja wat er aan verblijven voor de diverse soorten (dieren en planten) moet worden gerealiseerd en de hieruit voortvloeiende werkzaamheden zoals het eventueel laten uitvoeren van aanvullende onderzoeken en het natuurvrij maken.
IB's	Ingenieursbureaus voor de versterking van woningen. Deze nemen in een sterkteberekeningen ook de isolatiemaatregelen mee.
ISDE	ISDE: Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing
Leges	Parkeervergunningen, omgevingsvergunning of bouwvergunning
MP8	Versterkingsproces Mijlpaal 8 Ontwerpfase gereed
MP11	Versterkingsproces Mijlpaal 11 Bouw gereed
M28	Maatregel 28 Een getroffen maatregel om woningen (met middel tot zware versterkingen) te isoleren tot de isolatiestandaard
Natuurvrij maken	Mogelijke verblijfplaatsen van beschermde diersoorten in een te versterken pand dicht maken zodat de versterking kan plaatsvinden
NTA 8800	Bepalingsmethode voor de energieprestatie van gebouwen
Precario	De belasting die een gemeente mag heffen voor het gebruik van gemeenteground
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Stelt o.a. de Isolatiestandaard voor woningen vast.
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
Thermische schil	Thermische schil als beschreven in ISSO 82.1
Warmteverlies berekening	Een berekening van het thermisch verlies (warmte) van een woning, zodat kan worden bepaald wat het benodigde vermogen van een verwarmingssysteem moet zijn gelet op een bepaalde buitentemperatuur in de winter;
WoCo	Woningcorporatie; toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet

B. Verdieping financiële resultaten proef

NCG heeft voor 35 woningen isolatie- en ventilatieadviezen en bijbehorende offertes van aannemers beschikbaar. Deze 35 woningen zijn als volgt onder te verdelen:

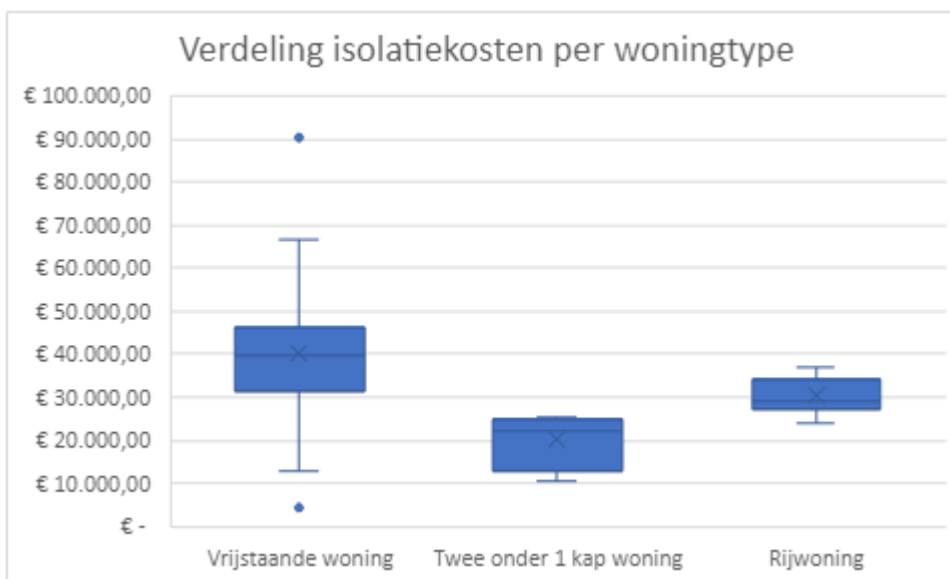
- 10 rijwoningen uit 1978, 1 uit 1910
- 4 2-onder-1-kap uit jaren 1960
- 18 vrijstaande woningen van voor 1940 (waaronder 4 van voor 1900)
- 3 vrijstaande woningen van na 1945

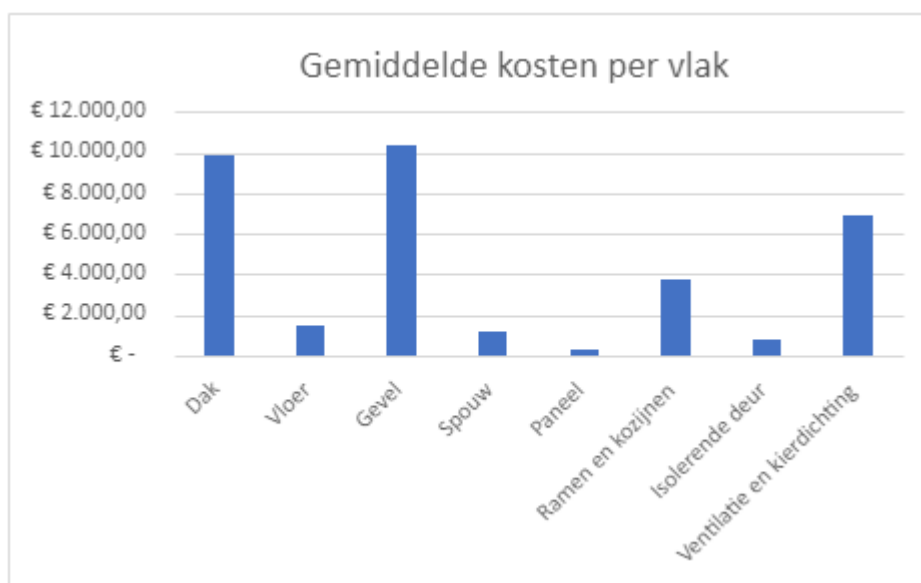
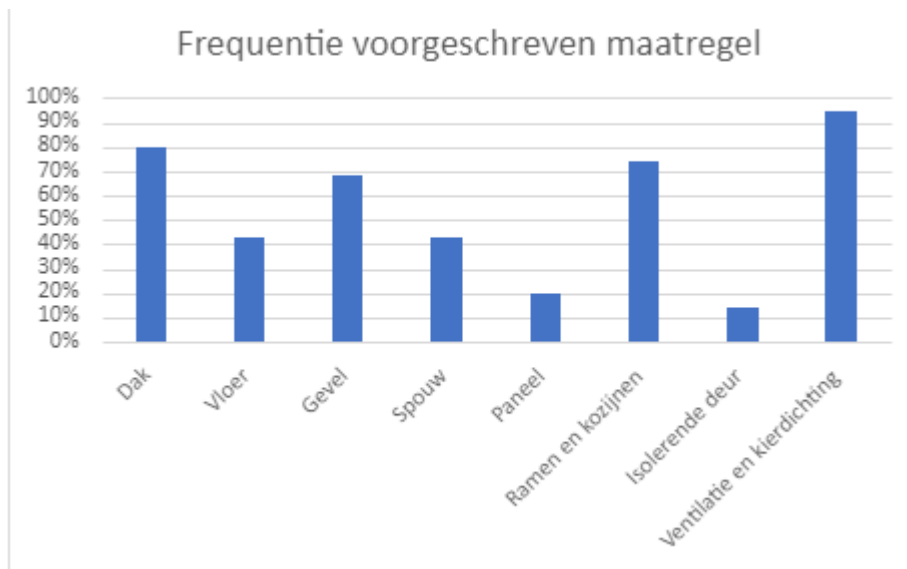
Voor deze woningen is precies in beeld wat nodig is om tot de standaardwaarde te komen en wat daarvan de kosten zijn.

De kosten van de geadviseerde maatregelen liggen tussen €4.356,- (enkel ventilatie toegepast) en €90.300,-. Die bedragen zijn inclusief btw en bijkomende kosten. Het gemiddelde van de kosten voor verduurzaming ligt op €34.600,- inclusief btw. Voor deze adressen zijn geen bijkomende kosten voor ecologie, asbest e.d. gemaakt. Er zijn twee belangrijke nuances te maken op de hier benoemde bedragen. Soms gaan de geadviseerde maatregelen voorbij de standaardwaarde. Soms wordt de standaard van woningisolatie niet volledig gehaald. Daarnaast wordt bij de negen rijwoningen het dak geïsoleerd vanuit de versterking, daarom zijn die kosten niet meegenomen in de hier genoemde bedragen. Het is geen zekerheid dat dit zo regelmatig voor zal komen, hierdoor kunnen de gemiddelde kosten voor verduurzaming voor een groter aantal adressen mogelijk hoger uitvallen.

De ervaringen laten gemiddelde kosten zien die ruim boven het veronderstelde gemiddelde liggen van €14.000,- inclusief btw en bijkomende kosten die volgen uit de kengetallen van RVO. De verklaring voor het verschil daartussen is niet onderzocht. Een gedeeltelijke verklaring is mogelijk te vinden in de bijkomende kosten. Het is aannemelijk dat die kosten bij opdrachten via NCG relatief hoger zijn ten opzichte van een opdracht die een eigenaar zelf verstrekt. In verhouding zijn die bijkomende kosten beperkt en daarmee niet doorslaggevend voor het hier benoemde verschil.

De kosten per adres zijn weergegeven in onderstaande grafieken.





Vanuit de proef is niet onderzocht hoeveel de te nemen isolatiemaatregelen meer kosten wanneer NCG de maatregelen uitvoert, ten opzichte van wanneer de maatregelen door de eigenaar zelf in eigen beheer worden uitgevoerd. Vanuit de proef is dus niet te concluderen of en hoeveel minder verduurzaming een eigenaar voor zijn geld kan krijgen bij uitvoering door NCG. Aan de andere kant is de inbreng van NCG tevens een professionele procesbegeleiding en technisch kwalitatieve check van de maatregelen en controle van de uitvoering. Eigenaren zijn hier vaak niet ter zake kundig, wat in de praktijk kan leiden tot risico's.

Een oplossing kan zijn om de maatregelencatalogus – naast de huidige gehanteerde hogere prijzen – ook te voorzien van lagere marktconforme consumentenprijzen. Deze kunnen dan gehanteerd worden voor de bewoners om de inzet tot €40.000,- te bepalen. Dit heeft wel financiële consequenties die nog onderzocht moeten worden. Een goede benchmark voor kosten van isolatiemaatregelen om de gemaakte kosten door NCG te relateren aan kosten in eigen beheer ontbreekt. Er kunnen enkel conclusies getrokken worden uit de financiële resultaten van de proef.

ISDE subsidie, afspraken over verrekening niet nodig.

Op 6 maart 2024 is door Provincie en Rijk toegelicht dat bewoners éérst ISDE moeten aanvragen en vervolgens een aanvullende subsidie kunnen aanvragen bij een ander loket. Bij de eerste adressen in de proef is demarcatie aangebracht in energieadviezen, offertes van aannemers en besluiten van NCG. Daaruit volgt dat de bijdrage vanuit ISDE varieert tussen 12% en 22%, gemiddeld ongeveer 18%. Het aanbrengen van die demarcatie is erg lastig gebleken. Daarom is met EZK een afspraak gemaakt over de verrekening van het budget voor de proef bij NCG. Dat betekent demarcatie voor het budget van de proef niet noodzakelijk is. Ook inhoudelijk (vanuit belangen van de bewoner) is dat onderscheid niet noodzakelijk, dat is met RVO afgestemd door NCG.

Dit is een uitgave van:

Nationaal Coördinator Groningen

www.nationaalcoördinatorgroningen.nl

088 041 44 77

17 januari 2024