Fichebundel IBO energietransitie van de woningvoorraad

Inhoudsopgave

Beleidsoptie F1: Sluitstuk 2050 en doelbereik wijkgerichte verduurzaming 3

Beleidsoptie F2: Doorontwikkeling ontzorgingsstructuur via Energiehuis 8

Beleidsoptie F3: Overname private warmtebedrijven 13

Beleidsoptie F4: Versterken rol hypotheekadviseur financiering verduurzaming ... 16

Beleidsoptie F5: Hoogwaardig verduurzamingsadvies op het energielabel 19

Beleidsoptie F6: Koppelen kwetsbare huishoudens aan gemeenten t.b.v. energiebesparing 21

Beleidsoptie F7: Opschaling waterzijdig inregelen 23

Beleidsoptie F8: Gebiedsgerichte aanpak 26

Beleidsoptie F9: Gestandaardiseerde aanpak voor opschaling van de verduurzaming van woningen 29

Beleidsoptie F10: Verhogen kwaliteit van installatiepersoneel en energieadviseurs 34

Beleidsoptie N1: Normeren van (hybride) warmtepomp op natuurlijke vervangingsmomenten 37

Beleidsoptie N2: Normeren energieprestatie huurwoningen 41

Beleidsoptie N3: Normeren energieprestatie koopwoning op transactiemoment ... 46

Beleidsoptie N4: Uitwerken redelijke huurverhoging bij verduurzaming 50

Beleidsoptie N5: VvE-aanpak met normering, ontzorging en financiering 54

Beleidsoptie N6: Effectieve handhaving en toezicht verduurzaming woningvoorraad 58

Beleidsoptie N7: Aanpassen huurregelgeving om belemmeringen weg te nemen .. 61

Beleidsoptie N8: Verbeteren relatie huurprijs en energetische kwaliteit huurwoningen 64

Beleidsoptie N9: Doorberekenen duurzame installaties in servicekosten bij huurwoningen - Acantus 68

Beleidsoptie N10: Ophogen en verlengen bijmengverplichting groen gas 71

Beleidsoptie S1: Continueren en uitbreiden Nationaal Warmtefonds 73

Beleidsoptie S2: Betaalbaarheid warmtenetten en bundeling subsidies 77

Beleidsoptie S3: Hervorming van subsidieregelingen 81

Beleidsoptie S4: Extra subsidie voor kwetsbare huishoudens 85

Beleidsoptie S5: Ontwikkeling duurzame warmtebronnen 88

Beleidsoptie S6: Stimuleringsprogramma netbewust verduurzamen van de gebouwde omgeving 91

Beleidsoptie S7: Relatieve betaalbaarheid warmtenetten 94

Beleidsoptie S8: Ontwikkelsubsidie warmtenetten 97

Beleidsoptie S9: Het tegengaan van hitteproblematiek en reduceren van de koeltevraag bij kwetsbaren d.m.v. zonwering 100

Beleidsoptie S10: Stimuleren Home Energy Management Systemen (HEMS) voor kleinverbruikers 103

Beleidsoptie B1: Elektrificatie stimuleren via de energiebelasting 106

Beleidsoptie B2: Bestedingsreserve in de vennootschapsbelasting gericht op verduurzaming 110

Beleidsoptie B3: Verduurzamingsprikkel via tariefdifferentiatie en teruggaafregeling 113

Beleidsoptie C1: Noodfonds Energie 117

Beleidsoptie F1: Sluitstuk 2050 en doelbereik wijkgerichte verduurzaming

Type maatregel: algemeen

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Gemeenten stellen uiterlijk in 2027 hun warmteprogramma vast. Daaruit zal blijken in hoeveel wijken en met hoeveel woningen en gebouwen gemeenten de komende tien jaar aan de slag gaan met het wijkgericht aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Dit kan door middel van het collectief overstappen op een elektrische warmtepomp of door het aanleggen van een warmtenet.
- Het risico bestaat dat de wijkgerichte verduurzaming te vrijblijvend is en de voortgang van het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving achterblijft. Daarbij is in de huidige systematiek niet geborgd dat lokale keuzes gezamenlijk leiden tot een uitvoerbaar en robuust nationaal energiesysteem.[1] Gemeenten hoeven niet voor iedere wijk een keuze te maken ten aanzien van het eindbeeld en kunnen bijvoorbeeld wachten op de opschaling van groen gas terwijl er ook andere haalbare alternatieven voor aardgas zijn. Hierdoor worden keuzes uitgesteld en ontbreekt de zekerheid dat de wijkgerichte verduurzaming tijdig plaatsvindt. Bovendien ontbreekt hierdoor een duidelijk en voorspelbaar handelingsperspectief voor gemeenten, netbeheerders, gebouweigenaren en bewoners.
- Met deze maatregel wordt geborgd dat de wijkgerichte verduurzaming resultaat oplevert door sterker te sturen op doelbereik en de regie aan te scherpen.

Maatregel 1. Sluitstuk 2050

- Dit onderdeel betreft het opnemen van een sluitstuk voor 2050 in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl): per 1 januari 2050 mogen gebouwen geen gebruik meer maken van fossiele brandstoffen op of rondom het perceel. Het doelbereik van deze maatregel hangt samen met de inzet van andere instrumenten zoals subsidies en normering. Met de andere maatregelen wordt ook een reductie van CO_2 bewerkstelligd. Als gevolg van deze optie neemt de uitstoot van CO_2, onder de voorwaarde dat randvoorwaarden als handhaving, toezicht en (financiële) ondersteuning op orde zijn, verder af naar in beginsel 0.
- Gebouweigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor naleving van regels uit het Bbl. Dit sluitstuk schept daarmee voor alle gebouweigenaren de gewenste duidelijkheid en daarmee handelingsperspectief. Gemeenten behouden daarnaast de mogelijkheid om wijken aan te wijzen die al eerder van het aardgas af stappen onder regie van gemeenten (zie ook onderdeel 2 en 3).

Maatregel 2. Versterken handelingsperspectief via het warmteprogramma

- Met de warmteprogramma's moet duidelijk worden in welke wijken en op welke termijn gemeenten met wijkgerichte verduurzaming aan de slag gaan, en in welke wijken gebouw- en woningeigenaren zelf via het individuele spoor kunnen verduurzamen, zodat alle eigenaren weten met welke route zij kunnen toewerken naar het sluitstuk 2050 en handelingsperspectief hebben, bijvoorbeeld over welke isolatie- en installatiestappen genomen kunnen worden.
- Op dit moment staat het de gemeenten vrij om geen keuzes te maken voor (een deel van) de wijken in haar grondgebied. Om te zorgen dat alle gebouweigenaren tijdig duidelijkheid krijgt, wordt het Bkl aangepast zodat gemeenten uiterlijk in 2037 voor iedere wijk een keuze moet maken met betrekking tot het gewenste eindbeeld in die wijk.[2]
- Daarbij wordt toegevoegd aan het Bkl dat gemeenten groen gas niet als optie mee kunnen nemen in het warmteprogramma (dus kunnen alloceren aan een specifieke wijk) tot het Rijk een beslissing neemt over de beschikbaarheid én allocatie van groen gas rond 2035.
- Het Rijk voert met andere fiches – o.a. normering warmtepompen (N1), normering op transactiemomenten (N3) – regie op het individuele spoor en het doelbereik daarvan. Gemeenten hebben hierbij wel ook een belangrijke rol in de communicatie- en informatievoorziening over wet- en regelgeving waar gebouw- en woningeigenaren in het individuele spoor aan dienen te voldoen, bijvoorbeeld als gevolg van deze fiches en de ondersteuning daarbij via het Energiehuis (Fiche F2).

[1] Hier worden momenteel interdepartementale samenwerkingsafspraken over gemaakt (ISA).
[2] Dit betekent niet dat de gemeente alle wijken moet aanwijzen (zie onder 3 de afspraken over het aantal aardgasvrij te maken woningen in 2050 onder gemeentelijke regie), maar wel dat iedere gebouweigenaar weet wat de oplossing is die gerealiseerd moet worden al dan niet onder regie van gemeenten.

- Tot slot wordt – gelet op klimaatverandering en de toegenomen koelbehoefte – geregeld in het Bkl dat koeling (en de toekomstige koelbehoefte) onderdeel wordt van het volgende warmteprogramma.[3]

Maatregel 3. Vaststellen energieafspraken met medeoverheden

- Naast het sluitstuk 2050 (onderdeel 1) en het verbeteren van de regie via het warmteprogramma (onderdeel 2) worden in 2027 door gemeenten en provincies energiebeelden opgesteld. Het Landelijk Ondersteuningsprogramma Energietransitie (LOE) begeleidt dit proces en de energieregio's ondersteunen daarbij. In de onderling vergelijkbare en optelbare energiebeelden wordt inzichtelijk of vraag, transport en duurzaam aanbod van energie op lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal niveau in de toekomst goed op elkaar aan te sluiten en welke energieopgaven nu op te pakken indien dit niet het geval is. Daarmee wordt overprogrammering (bijvoorbeeld van groen gas of het gebruik van het elektriciteitsnet) voorkomen en met ambities voor 2035, 2040 en 2045 gestuurd op voldoende voortgang richting 2050.
- Vervolgens wordt in de gebiedsuitwerking de energieopgaven verder uitgewerkt, voortbouwend op ruimtelijke ontwikkelingen en ambities in een gebied. Dit leidt tot de uitwerking van een aantal urgente energieopgaven.
- Op basis van de uitgewerkte energieopgaven worden in 2028 wederkerige energieafspraken gemaakt tussen medeoverheden, netbeheerders en het Rijk over de invulling en realisatie van de decentrale energieopgave.[4]
- Dit zal per gebied verschillen maar zal in elk geval gaan over de verschillende energiedragers, de decentrale energie-infrastructuur, ruimtelijke opgaven, invulling van randvoorwaarden zoals financiën en afspraken met gemeenten over verduurzaming van wijken in de gebouwde omgeving aan de hand van de warmteprogramma's van de gemeenten in het gebied.
- Aanvullende kaders om de regie te versterken (vanuit deze maatregel) zijn dat:
    1. Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk een monitor vaststellen die inzicht geeft in het aantal gebouwen dat nog aardgas gebruikt, het aantal aardgasvrije woningen en de voortgang van zowel het individuele als het collectieve spoor in 2035, 2040 en 2045 (zodat duidelijk wordt of de transitie snel genoeg gaat).
    2. In de energieafspraken bepalen gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk hoeveel woningen binnen een afgesproken periode geloofwaardig wijkgericht aardgasvrij kunnen worden gemaakt, rekening houdend met lokale omstandigheden, uitvoeringscapaciteit, het beschikbare subsidie- en financieringsinstrumentarium en de ontwikkeling van het energiesysteem, waaronder netcongestie. Hierbij wordt uitgegaan van de beschikbaarheid van maximaal 0,5 bcm groen gas dat in beginsel wordt gebruikt voor de piekvraag van warmtenetten.
    3. De lokale, regionale en provinciale opgaven worden samengebracht tot een landelijk beeld. Op basis daarvan wordt bepaald welk deel van de resterende woningvoorraad via een wijkgerichte aanpak en welk deel via het individuele spoor moet worden verduurzaamd om op koers te blijven richting 2050.
    4. Rijk, provincies en gemeenten beoordelen periodiek gezamenlijk of de opgaven voor beide sporen uitvoerbaar en realistisch zijn. Wanneer uit monitoring blijkt dat de voortgang achterblijft of de opgave niet haalbaar blijkt, dan maken partijen aanvullende energieafspraken over hoe de opgave alsnog te realiseren, de verdeling tussen beide sporen en/of het landelijke en decentrale instrumentarium.

Doelgroep

- Individuele woningeigenaren (maatregel 1) en gemeenten, provincies en waterschappen (maatregel 2 en 3).

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Het is belangrijk dat gebouw- en woningeigenaren, ook met de warmteprogramma's, op korte termijn voor zover mogelijk duidelijkheid krijgen over het eindbeeld 2050 en handelingsperspectief hebben voor het verduurzamen van de gebouw- en woningvoorraad als stap daarnaartoe. Deze maatregel draagt hieraan bij met (1) een sluitstuk voor 2050 waarmee voor iedereen duidelijk is wat het eindresultaat moet zijn, (2) wordt met de aanpassingen in het warmteprogramma voorkomen dat er nu gewacht wordt op duurzame gassen maar er wel voor iedere wijk een keuze gemaakt moet worden en (3) afspraken binnen het programma LOE met alle energieregio's met betrekking tot het eindbeeld voor de gebouwde omgeving. De wijkgerichte aanpak wordt dan

[3] Gemeenten zijn nu het warmteprogramma aan het opstellen en moeten deze uiterlijk in 2027 vaststellen. Hierin kan koeling niet meer verplicht meegenomen worden gelet op de wettelijke deadline.
[4] Hiermee sluit deze maatregel aan bij de Interbestuurlijke werkwijze, afgesproken tussen Rijk, VNG, IPO, UvW en NBNL.

vooral een manier om gebouw- en woningeigenaren te ondersteunen bij het voldoen aan het sluitstuk 2050.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Uitgaande van de inzet van de aanwijsbevoegdheid, waarbij in het algemeen een minimumtermijn van 8 jaar geldt voordat het transport van aardgas kan worden gestopt wordt ervanuit uitgegaan dat de CO_2-besparing pas na 2030 optreedt. In principe wordt met dit fiche de volledige restemissie teruggebracht naar 0 doordat geborgd wordt dat er vanaf 2050 geen fossiele brandstoffen meer gebruikt mogen worden. Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[5]

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0	0	13,2
Energiebesparing in PJ finale energie	-	-	

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Middelen wijkgerichte verduurzaming voor gemeenten t.b.v. dekking onrendabele top	0	0	0	0	0	0
Middelen voor uitvoering, handhaving en toezicht medeoverheden	PM					PM

- Hoewel financiering een belangrijke randvoorwaarde is om de doelstelling voor aardgasvrije woningen te realiseren, is in dit fiche geen aanvullende financiële ondersteuning opgenomen, omdat dit fiche zich richt op de regierol van het Rijk en niet op financiële instrumenten.
- De effectiviteit van deze maatregel is daarom mede afhankelijk van het gelijktijdig beschikbaar zijn van flankerende instrumenten, zoals maatregelen voor de betaalbaarheid van warmtenetten (S2) en de doorontwikkeling van het Warmtefonds (S1).
- Daarnaast zijn aanvullende waarborgen nodig om ook individuele verduurzaming buiten gebiedsgerichte aanpakken te stimuleren, zoals de normering van de (hybride) warmtepomp (N1) en de normering van een energienorm bij koopwoningen op transactiemomenten (N3). Deze combinatie van gebiedsgerichte regie, financiële ondersteuning en individuele prikkels is noodzakelijk om de volledige woningvoorraad richting 2050 te verduurzamen – en dus om het sluitstuk 2050 daadwerkelijk te realiseren.
- Met de doelstellingen voor de energieafspraken zal naar verwachting een groter deel van de gebouwen- en woningvoorraad meelopen in het collectieve spoor. Dat kan extra beslag leggen op de uitvoeringskracht van gemeenten en vragen om aanvullende middelen. Dit geldt ook voor het opstellen van energiebeelden en het beslag daarvan op de capaciteit van Rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)	-	-	-	-	-	-
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven	127.000	0	0	0	0	0

- Door het sluitstuk 2050 zijn woning- en gebouweigenaren verplicht om de woning en het gebouw te verduurzamen. De kosten om de verplichting in te vullen gelden als verplichte private uitgaven en daarmee tot niet-EMU-relevante lasten voor burgers en bedrijven.
- Op basis van de verwachte investeringsbehoefte voor woningen voor de periode 2030-2050 in het NBRP betreft dit naar schatting in totaal € 127 miljard, waarvan naar schatting € 78 miljard voor woningen (eigenaar-bewoners, verhuurders; per woning een bedrag van € 13.000) en € 49 miljard voor andere gebouwen.
- De financiële consequenties van dit fiche hangt mede af van andere subsidie-instrumenten die beschikbaar worden gesteld.
- Tot slot is een kanttekening hierbij dat er overlap kan zijn met andere normerende maatregelen die ook leiden tot een stijging van de verplichte private uitgaven, zoals de normering hybride warmtepompen (overschatting vanwege mogelijke dubbeltelling) en geen rekening is gehouden met andere maatregelen die leiden tot lagere lasten voor burgers/bedrijven (zoals subsidies en maatregelen die tot een kostenreductie leiden).

[5] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- De maatregel is naar verwachting doeltreffend, omdat met het sluitstuk 2050 genormeerd wordt op aardgasvrije woningen en gebouwen in 2050 en daarmee zeer direct gestuurd wordt op het doel van een emissievrije gebouwde omgeving in 2050. Een aandachtspunt is dat er naast dit sluitstuk ook aanvullend beleid nodig is om de normering tot uitvoering te brengen, zoals handhaving en toezicht, subsidies en financiering en faciliterend en ondersteund beleid om te borgen dat gebouw- en woningeigenaren voldoende handelingsperspectief hebben. Naar verwachting is er sprake van overlap met andere maatregelen.
- Naar verwachting is de maatregel doelmatig. Met de doelstellingen voor gemeenten en regionale afstemming in de energiebeelden, krijgt de wijkgerichte verduurzaming van de gebouwde omgeving een grotere rol in het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving, wat kan bijdragen aan opschaling en kostenbesparingen door middel van een collectieve aanpak. Daarbij vraagt een aanpassing van de energie-infrastructuur van aardgas naar een duurzaam alternatief zoals een warmtenet of een verzwaard elektriciteitsnet om collectieve actie om de overstap (rendabel) te kunnen maken.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Met deze maatregel wordt de regierol van gemeenten strakker ingekaderd. Dat geeft gemeenten, onder andere met het sluitstuk 2050, een steun in de rug bij hun regierol in de wijkgerichte verduurzaming. Daarbij moeten de energiebeelden bijdragen aan wat mogelijk is in de verschillende regio's en waar gemeenten op kunnen en moeten programmeren om een aanzienlijk deel van de gebouwde omgeving aardgasvrij wordt gemaakt.
- Als gevolg van de doelstellingen voor de energiebeelden zullen gemeenten de aanwijsbevoegdheid gaan inzetten. In de Wet en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is opgenomen dat gemeenten bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid de betaalbaarheid voor eindgebruikers waarborgen door 1) in acht te nemen dat de verwachte kosten en baten over de levensduur van de investering voor tenminste 70% van de woonfuncties in het warmtetransitiegebied in verhouding moeten zijn en 2) rekening te houden met de financiële haalbaarheid, dat wil zeggen de mate waarin de verduurzamingsmaatregelen kunnen worden gefinancierd en gedragen in de maandlasten. Daarmee is dekking nodig voor de onrendabele top voor eindgebruikers bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid. In deze maatregel wordt voor de dekking uitgegaan van andere fiches (zie financiële consequenties begroting). Als deze middelen onvoldoende toereikend zijn om de betaalbaarheidsvereisten in te vullen, zal 1) het 70%-vereiste moeten worden aangepast, 2) extra financiering beschikbaar gesteld moeten worden of 3) de doelen voor de energiebeelden naar beneden bijgesteld moeten worden.
- Als de doelen te hoog zijn in relatie tot de beschikbare middelen kan dat leiden tot meer spanning tussen 1) de Rijksoverheid en decentrale overheden en 2) tussen gemeenten en inwoners, bijvoorbeeld met het oog op de randvoorwaarden en handelingsperspectief.
- Daarbij hebben gemeenten behoefte aan duidelijkheid over middelen na 2030 om de gebouw- en woningeigenaren in hun wijken, buurten en dorpskernen duidelijkheid te kunnen bieden en te kunnen ondersteunen. Aanvullend kunnen gemeenten met de huidige vormgeving van de wet- en regelgeving meer ruimte laten voor het individuele spoor en daarbij dus ook de keuzes van woning- en gebouweigenaren zelf. Bij een hoge doelstelling voor de wijkaanpak worden gemeenten gedwongen om ook in wijken met minder draagvlak voor een collectieve/wijkgerichte oplossing sneller de aanwijsbevoegdheid in te zetten.
- Zonder aanvullend flankerend beleid zijn de handelingen die maatregel vraagt naar verwachting niet voor iedereen haalbaar en toegankelijk. Uit onderzoek blijkt dat 95% van de woningeigenaren verduurzamingsmaatregelen kan financieren (DNB) en ook vaak lonend is (CPB). Maar de groep kwetsbare huishoudens, waaronder woningeigenaren met weinig investeringsmogelijkheden en een verwacht betaalbaarheidstekort, kan zonder extra middelen klem komen te zitten. Het is van belang dat gemeenten middelen tot hun beschikking krijgen om te borgen dat deze groepen mee kunnen in de wijkgerichte verduurzaming.

Uitvoerende partijen

- Gemeenten voeren de wijkgerichte verduurzaming samen met woningcorporaties, netbeheerders, bedrijven, verhuurders en bewoners uit. De middelen voor de uitvoering van de wijkgerichte aanpak door gemeenten zijn onderdeel van de reservering voor Continuering uitvoering klimaatbeleid medeoverheden tot en met 2040.
- Daarnaast is het van belang dat er voldoende materiaal, materieel en arbeid is om de verduurzamingsmaatregelen bij bestaande woningen en gebouwen te treffen. De arbeidsmarkt in techniek kent aanhoudende, sterke schaarste. Een voordeel van wijkgerichte verduurzaming is dat arbeid gerichter kan worden ingezet (voorbeeld: kortere aanrijtijden), maar ook dan

leidt de krapte op de arbeidsmarkt tot onzekerheid over de mate waarin het sluitstuk 2050 voor alle woning- en gebouweigenaren uitvoerbaar en technisch haalbaar is.

Juridische toets

- In het Bbl moet worden opgenomen dat er per 1-1-2050 geen fossiele brandstoffen meer gebruikt mogen worden. Daarnaast vragen de verschillende wijzigingen van het warmteprogramma een wijziging van het Bkl. Ook moet eventuele samenloop met huurregelgeving en regelgeving over VvE's onderzocht worden.
- Eventuele juridische risico's of beperkingen:
  - Een verbod op de uitstoot van fossiele brandstoffen per 1 januari 2050 verplicht eigenaren van bestaande bouw om hun eigendom aan te passen. Dit raakt aan het eigendomsrecht (artikel 1 P1 EVRM). De noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel moet in dit kader gemotiveerd worden. In aanvulling daarop biedt het recht op respect voor de woning (artikel 8 EVRM) bescherming aan bewoners, ook als zij geen eigenaar zijn (bijv. huurders). In het kader van artikel 8 EVRM moet verzekerd kunnen worden dat een gebouw bij het afsluiten van het aardgas op een duurzaam alternatief is aangesloten, om geen inbreuk te maken op het rustige genot van de woning. Als er minderjarige kinderen in de woning verblijven, is mogelijk ook het IVRK relevant.
  - Als gemeenten of het Rijk de gebouweigenaren financieel ondersteunen, moet dit getoetst worden het staatssteunrecht.
  - Een algeheel verbod op het gebruik van methaangas moet gerechtvaardigd kunnen worden in het licht van het Vrij verkeer van goederen (art. 34 e.v. VWEU).

Naleving

- In lijn met de Wgiw vindt toezicht en handhaving plaats door gemeenten en provincies. Gemeenten zijn het bevoegd gezag met betrekking tot handhaving van het Bbl en het verbod op fossiele brandstoffen per 2050. Zij kunnen indien nodig handhavend optreden richting gebouweigenaren. Provincies zien toe op de uitoefening van de medebewindstaken door gemeenten, waaronder de naleving uit de eisen van het Bkl waaronder de aanvullende eisen aan het warmteprogramma (maatregel 2). Wanneer gemeenten hun taak verwaarlozen kunnen provincies onder andere met een indeplaatsstelling ervoor zorgen dat de wettelijke taken alsnog worden uitgevoerd. In verband met de extra handhavingstaken zullen de medeoverheden naar verwachting aanvullende middelen nodig hebben.
- De monitoring van de voortgang van de beleidsoptie kan meelopen in de reguliere voortgang van de lokale warmtetransitie.
- De naleving van de kaders en doelstellingen in de energiebeelden, gebeurt naar analogie van het Nationaal Programma Regionaal Energie Systeem (NPRES). Daar was ook een overkoepelende doelstelling waartoe de verschillende plannen moesten optellen. Als de inzet van de regio's onvoldoende is, zal er opnieuw bekeken moeten worden hoe de doelstelling wel ingevuld kan worden. Op het moment dat de uitvoering achter blijft ten opzichte van de gestelde doelen, kan dat ook via deze interbestuurlijke afspraken aangekaart worden.

Beleidsoptie F2: Doorontwikkeling ontzorgingsstructuur via Energiehuis

Type maatregel: Faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

Uit onderzoek blijkt dat twee derde van de eigenaar-bewoners behoefte heeft aan ondersteuning bij verduurzaming.[6] De SER stelt recentelijk dat deze ondersteuning een zorgtaak van de overheid is, zodat iedereen kan meekomen in de energietransitie.[7] Huidige ondersteuningsinstrumenten zijn versnipperd, niet uniform en onvoldoende op elkaar aangesloten.[8] Hierdoor vinden gebouweigenaren onvoldoende hun weg, wat het behalen van de verduurzamingsdoelen richting 2050 belemmert.

Maatregel

Om gebouweigenaren beter te ondersteunen bij verduurzaming, wordt het Energiehuis geïntroduceerd – een centraal punt voor betrouwbare, uniforme informatie en ondersteuning. Het maakt een gestroomlijnde verduurzamingsreis mogelijk; van activering tot aan uitvoering, en brengt alle partijen bij elkaar die hierin een rol spelen. Het Energiehuis bestaat uit twee delen: een landelijke basisvoorziening en een proactieve aanpak.

I. Landelijke volledige basisvoorziening

a. Kern van de maatregel is een integraal, interactieve klantreis waar eigenaren en gebruikers:
   - inzicht krijgen in de huidige situatie van het gebouw en hoe zij stap-voor-stap kunnen komen tot het einddoel.
   - toegang krijgen tot professionals voor advies en uitvoering (het integreren van bestaande processen en *tools*, zoals Renovatieverkenner en energielabel nodig is)

Concreet is dit een uitbreiding van het huidige landelijk digitaal platform verbeterjehuis.nl en dit vereist een aantal ondersteunende maatregelen, zoals:

b. aansluiten intermediairs (zoals taxateurs, EP adviseurs[9], installateurs op verduurzamingsreis van de digitale ondersteuning van het Energiehuis (verbeterjehuis.nl).
c. monitoring van het Energiehuis voor sturing en bepalen van voortgang.
d. landelijke communicatiecampagne en lokale communicatieondersteuning.
e. voortzetten Community of Practice (CoP) voor gemeenten i.s.m. NPLW en RVO.

II. Proactieve aanpak

Aanvullend wordt personele ondersteuning boven op het digitale Energiehuis georganiseerd, aangesloten op de behoeften van de doelgroepen – decentraal zoals bij kwetsbare huishoudens waar nabijheid en vertrouwen een randvoorwaarde zijn en regionaal of centraal waar op lokaal niveau grote verschillen zijn in o.a. de aanwezigheid van de doelgroep (zoals bij VvE's). Ondersteuning kan bestaan uit een (telefonisch) consult en het verwijzen van woningeigenaar van een monument naar installateur met de juiste expertise, maar ook uit het intensief begeleiden aan de keukentafel van een huishouden met een te hoge energierekening door hen stap voor stap mee te nemen in de mogelijkheden die zij hebben om hun huis te verbeteren tot aan de offertes en subsidieaanvragen. De uitvoering bestaat uit een mix van: procesbegeleiders, energiecoaches, energiefixers, experts en adviseurs voor praktische, technische, financiële en juridische zaken. Deze intermediairs werken onder de vlag van het Energiehuis en zijn aangesloten op de landelijke basisvoorziening zoals de digitale verduurzamingsreis. Soepele samenwerking wordt zo geborgd tussen partijen, van lokaal gewortelde organisatie als energiecoöperaties tot aan installateurs.

Doelgroepen/eindgebruikers

- Woningeigenaren, huurders, VvE's, particuliere verhuurders, mkb'ers en eigenaren van maatschappelijk vastgoed.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Eindgebruikers gaan niet over tot verduurzamende maatregelen

De afgelopen jaren is het laaghangende fruit geplukt in de energietransitie. De groep gebouweigenaren die nog niet heeft verduurzaamd is divers. Sommigen lopen aan tegen financiële

[6] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/01/behoeften-en-verwachtingen-ten-aanzien-van-het-energiehuis-voor-het-verduurzamen-van-de-woning
[7] Rapport SER : Obstakels bij verduurzamen van huis of bedrijfspand | SER
[8] Op weg naar het energiehuis | Rapport | Rijksoverheid.nl
[9] Professionalisering adviseurs en installateurs in fiche F10

of praktische belemmeringen, anderen zien door de complexiteit van het aanbod het bos niet meer of geven verduurzaming voorlopig geen prioriteit. Veel gebouweigenaren beschikken bovendien niet over de bouwtechnische kennis en projectmatige vaardigheden om verduurzaming zelfstandig te organiseren. Daardoor vertrouwen zij vaak op de uiteenlopende adviezen van kennissen en marktpartijen. Deze onzekerheid en complexiteit leiden tot stilstand. Subsidiërende, normerende en beprijzende maatregelen blijken onvoldoende om het benodigde tempo en de benodigde schaal te realiseren. Daarom is het nodig deze maatregelen te bundelen onder één dak: het Energiehuis. Door complexiteit weg te nemen, krijgen zowel medeoverheden als eindgebruikers de handvatten om de energietransitie richting 2050 te versnellen en blijven de (beleids)doelen binnen bereik.

Het huidige systeem zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid door gebrek aan regie en continuïteit
De projectmatige financiering leidt vooral tot korte en onderbroken sprints in plaats van een duidelijk pad naar een emissievrije gebouwde omgeving in 2050. De korte sprints geven intermediairs geen zekerheid, wat schaalvoordeel in de weg zit en deze intermediairs niet hun maximale groeicapaciteit kunnen behalen. Door alle projectmatige financieringen onder te brengen in het Energiehuis en de financieringen vast te stellen voor een langere termijn, komt er rust in de markt en een zorgvuldige gedegen aanpak vanuit de overheid. Waarbij tijd en aandacht ontstaat om een uniforme informatieondersteuning te bieden en de kwetsbare groepen mee te nemen. Werken onder de vlag van het Energiehuis verhoogt ook de herkenbaarheid voor de eindgebruiker en partners in de verduurzamingsketen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Het Energiehuis zorgt ervoor dat gebouweigenaren sneller en meer verduurzamingsmaatregelen treffen. Deze bijdrage wordt toegerekend aan het Energiehuis. Wanneer er sprake is van normering bij de specifieke doelgroep, dan is het Energiehuis een randvoorwaarde voor het uitvoeren van de normering en dient bij de doorrekening de besparing uit het normerende IBO-fiche aangehouden te worden voor de betreffende doelgroep (om dubbeltelling te voorkomen). Dit fiche is daarom niet separaat doorgerekend door Kalavasta.[10]

Aannames
Door stroomlijning en verbetering van de informatievoorziening over de maatregelen, wordt het eenvoudiger en overzichtelijker voor alle doelgroepen om te verduurzamen. Woningeigenaren zijn eerder geneigd grote maatregelen te nemen, zoals een combinatie van dak, ramen, vloerisolatie, ventilatie en warmtepomp. De aanname is dat dit gemiddeld een halve energielabelstap per gebouw is en dat één energielabelstap 125 m^3 aardgas bespaart bij grondgebonden woningen en 100 m^3 aardgas bij vve's. Een uitzondering hierop is de doelgroep huurders, zij kunnen geen grote maatregelen treffen maar wel kleinere maatregelen zoals tochtstrips en waterzijdig inregelen (gemiddeld levert dit een besparing op de energierekening op van 12%). Een haalbaar aantal gebaseerd op resultaten van bestaande instrumenten is als volgt:

Door de basisvoorziening vinden de doelgroepen zelfstandig hun weg naar de digitale klantreis en nemen op basis daarvan een verduurzamingsmaatregel.
- 8.781 gebouwen (huidig aantal bezoekers verbetercheck 175.623 x 5% conversie)

Door de proactieve aanpak is het bereik per doelgroep:
- 110.000 kwetsbare huishoudens (70% in de huur en 30% in de koop) per jaar
  - 77.064 huishoudens in de huursector en 33.027 huishoudens in de koopsector
  - Er zijn in totaal 503.000 huishoudens in energiearmoede en ca. 1 miljoen met risico op energiearmoede.
- 425 woningen particuliere verhuurders (427.000 woningen zijn eigendom van kleine verhuurders (<10 woningen) en label C of slechter. 20% reageert x 0,5% conversie).
- 9.000 woningen in een vve (€ 500 per woning gemiddeld)
- 4.000 gebouwen met eigenaren mkb en maatschappelijk vastgoed

De effecten starten pas een jaar na invoering maatregel i.v.m. opstartperiode.

[10] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Totaal bereikte huishoudens/gebouwen	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2040	2050
Basisvoorziening (x1000)	193	0	0	4	9	9	9
Proactieve aanpak (x1000)	2497	0	0	13,5	13,5	123,5	123,5

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie Mton	0,423	0	0	0	0,0012	0,0232	0,0232
Energiebesparing in PJ finale energie	7,28	0	0	0	0,0201	0,399	0,399

Totaal aantal woningen = besparing (0,5 labelstap) woningen koop, vve, particuliere verhuur (51.233 woningen) + besparing (12%) huur (77.064 woningen).
= 3,08 miljoen m^3 aardgas en 0,0057 Mton CO_2 + 9,23 miljoen m^3 aardgas en 0,017 Mton CO_2.
= structureel 12,33 miljoen m^3 aardgas en 0,0227 Mton CO_2.
Total aantal utiliteitsbouw = besparing o.b.v. DuMaVa. Door een sterke koppeling te maken tussen procesbegeleiding en de DUMAVA-subsidieregeling wordt de conversie naar uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen vergroot. Met de DUMAVA wordt jaarlijks tussen de 41 en 186 kton CO_2 bespaard – oftewel 0,008 Mton.[11]

Financiële consequenties begroting

Totaal	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2032	Struc
Basisvoorziening € (jaarlijks, in miljoenen	159,1	2,9	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
Proactieve aanpak	1,860	0	30	30	30	90	90

Landelijke volledige basisvoorziening: € 7,1 miljoen per jaar
Maatregel 1a) digitaal Energiehuis – start 2028 (€ 4,1 miljoen)
- € 2,4 miljoen o.b.v. Nij Begun; dit is een inschatting op basis van de infrastructuur en 6 doelgroepen waarvan de klantreis in kaart gebracht wordt; het daadwerkelijke bedrag is vermoedelijk hoger, inclusief licenties voor inlog voor 6 particuliere doelgroepen).
- Voor utiliteitsbouw is extra inzet nodig, kosten verwacht 50% van kan particuliere omdat grotendeels zelfde systemen gebruikt kunnen worden; totaal € 1,2 miljoen.
- Aanpassen renovatieverkenner (€ 0,5 miljoen per jaar)

Maatregel 1b) aansluiten intermediairs op digitaal Energiehuis – start 2027 (€ 0,6 miljoen)
- € 600.000 per jaar voor ambassadeurs (4 fte á € 150.000 per jaar)

Maatregel 1c) monitor – start 2028 (€ 0,1 miljoen)
- € 100.000 per jaar (o.b.v. aanbesteding 2024 en aanvulling dashboard gemeenten)

Maatregel 1d) communicatiemiddelen – start 2027 (€ 2 miljoen)
- € 2 miljoen per jaar (o.b.v. huidige campagnes en offertes)

Maatregel 1e) Community of practice – start 2027 (€ 0,3 miljoen)
- € 300.000 per jaar (op basis van offerte RVO)

Proactieve ondersteuning: € 90 miljoen per jaar voor personele inzet
Het overgrote gedeelte landt decentraal; € 60 miljoen voor kwetsbare huishoudens. De bedoeling is dat er één nieuwe subsidieregeling/uitkering Energiehuis wordt opgestart, die op den duur alle bestaande SpUks voor ondersteuning vervangt. € 30 miljoen wordt verdeeld op basis van ondersteuningsbehoefte en waar dat logisch is aan de andere doelgroepen. Dit kan decentraal, regionaal, provinciaal of centraal zijn. Middelen voor het Energiehuis gaan in dit fiche over proceskosten, gedragsmaatregelen of het nemen van kleine of middelgrote maatregelen (zoals tochtstrips en waterzijdig inregelen). Het financieel ondersteunen van grote isolatiemaatregelen en maatregelen voor duurzame warmte worden op andere wijzen of in andere fiches gedekt.[12]

Toelichting verdeling en toevoeging jaartal instrument
Kwetsbare huishoudens - Vanaf 2032 - € 60 miljoen
Voor circa 33 miljoen kunnen 33 huishoudens voor een zwaarder traject (€ 1.000) geholpen worden en 77.000 huishoudens (of huurders) met een lichter traject (zoals een energiehulptraject van € 350 per huishoudens) geholpen worden.

[11] Evaluatie DUMAVA 2022-2025
[12] Fiches: S1 warmtefonds, S2 betaalbaarheid warmtenetten, S3 hervormen subsidieregelingen

SPUK LAI loopt nog tot en met 2030. Is gemiddeld € 230 miljoen per jaar geweest, ook voor isolatiemaatregelen. We gaan uit dat een kwart van de kosten (€ 1.000 per woning) gemiddeld benodigd is voor ondersteuning. Doelgroep is kwetsbare huishoudens, dus wordt samen met wat nu SPUK-aanpak EA is de nieuwe aanpak voor kwetsbare huishoudens (koop en huur).
Energiehulp (SpUk aanpak energiearmoede) wordt geboden in verschillende vormen van coaching tot klussen. Nederland heeft een aanvraag voor het Sociaal Klimaatfonds van de EU in voorbereiding, voor financiering van 2028 tot en met 2031. Voor die jaren gaat dit om circa € 70 miljoen per jaar die ruim 100.000 huishoudens per jaar stevig kunnen ondersteunen. Een aanhoudende en vergelijkbare behoefte verwachten we structureel vanaf 2032.[13]

VvE – vanaf 2028
Eerste twee jaar 100% naar procesbegeleiding, vanaf 2030 wordt dit deels gebruikt om de jaarlijkse kosten van het vve kenniscentrum (loopt tot en met 2029) te dekken (€ 5,5 miljoen). Voor procesbegeleiding geldt dat naar schatting circa 1,2 miljoen woningen binnen VvE's nog niet voldoen aan de isolatiestandaard. Gezien vve's complexe trajecten doorlopen is ondersteuning langdurig noodzakelijk. Uitgaande van een extra bijdrage van € 500 per woning voor procesbegeleiding om vve bewoners tot verduurzaming over te laten gaan.

Particuliere verhuur - vanaf 2028
Er is nu geen ondersteuning voor particuliere verhuur. Het bereiken van particuliere verhuurders is uitdagend, daarom wordt verwacht dat de ondersteuning effectief va 2028 kan worden ingezet.

Utiliteitsbouw – vanaf 2028
Huidige ontzorgingsprogramma's lopen af in 2027. Logische start is daarom in 2028. Op basis van huidige programma's wordt geschat dat 25 uur advies per gebouw nodig is (x € 100/uur).

Ontzorging overstap warmtepomp – vanaf 2028
Voor twee derde van de woningvoorraad zijn warmtepompen de optie met de laagste nationale kosten. Ondanks bestaande instrumenten zoals de ISDE en de financieringsmogelijkheden van het warmtefonds is er voor kwetsbare groepen vaak aanvullende ondersteuning nodig bij de overstap op een warmtepomp. O.a. omdat de aanschaf en installatie een complex proces is dat om grote aanpassingen in het huis kan vragen. Op dit moment ontbreekt ontzorging en proces begeleiding van kwetsbare huishoudens in de beleidsmix van warmtepompen. Naarmate de transitie vordert is het van belang kwetsbare huishoudens, net als bij isoleren en de aansluiting op een warmtenet, de overstap op een warmtepomp te ondersteunen.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Effectieve ondersteuning vraagt om differentiatie: alle doelgroepen hebben ondersteuning nodig, maar huishoudens met een lager inkomen en/of doenvermogen hebben intensievere en pro actievere begeleiding nodig omdat zij niet de ruimte/mogelijkheid hebben om dit volledig zelfstandig te doen. Daarnaast zullen zij ook meer financiële ondersteuning krijgen en zullen diensten voor hen gratis zijn. Tot slot kan een symbolisch bedrag gevraagd worden om *no show* te beperken bij maatwerk.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In de mix van verduurzamingsinstrumenten is het Energiehuis een randvoorwaarde. Het Energiehuis creëert een menukaart voor de medeoverheden en andere partijen, waarmee zij overzichtelijk een langetermijnplan kunnen maken om alle doelgroepen te ondersteunen bij de verduurzamingsreis. Daarnaast zorgt ondersteuning als maatregel naast andere normerende of stimulerende maatregelen voor meer naleving en draagvlak van deze maatregelen.
Uit eerder onderzoek[14] blijkt dat een goedkopere maatregel, zoals het normeren bij de koopsector op transactiemoment niet zonder de juiste ondersteuning zal kunnen slagen. Zonder ondersteuning en flankerend beleid is er onvoldoende draagvlak en leidt eerdergenoemde maatregel tot weinig of zelfs averechtse effecten. Maar ook stimulerende maatregelen zoals subsidies bereiken niet voldoende (kwetsbare) doelgroepen. In de SVVE wordt al jaren procesbegeleiding succesvol toegepast en is onlangs uitgebreid naar projectbegeleiding, omdat vve's dit niet zelfstandig kunnen. Bij de ISDE treedt eenzelfde probleem op: zonder ondersteuning

[13] Monitoring en evaluatie zal moeten uitwijzen wat de behoefte na deze periode is. De intensiteit van energiehulp hangt samen met het werkpakket van de hulp, de doelgroepselectie, de staat van de woningbouw en de energieprijzen. We verwachten dat deze effecten elkaar de komende jaren opheffen waardoor de ondersteuningsvraag gelijk blijft. Ervan uit gaande dat de slechtste woningen worden uitgefaseerd, en de grootste klussen zijn gedaan, is de behoefte voor grotere maatregelen waarschijnlijk lager. Daartegenover staat dat bij hogere energieprijzen, meer complexiteit rond energie (zoals dynamische prijzen, HEMS, batterijen enzovoort) en meer begeleiding met systeemombouw van cv-ketel naar duurzaam alternatief zoals meer dynamische prijzen, weer meer begeleiding nodig heeft.
[14] TNO: onderzoek naar normering in koopsector

via o.a. energieloketten gaan mensen niet tot verduurzaming over omdat ze niet voldoende self-efficacy (zelfeffectiviteit) of doenvermogen hebben om hun mogelijkheden te overzien.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Het Energiehuis richt zich volledig op het ondersteunen van de verduurzamingsreis van alle (eerdergenoemde) eindgebruikers. Door processen inzichtelijk te maken, hulp betrouwbaar en toegankelijk te maken en één centraal en herkenbaar punt te creëren. Mensen kunnen zelfstandig informatie opzoeken via het digitale individuele spoor. De proactieve aanpak is er om nog niet gemotiveerde doelgroepen te ondersteunen wél over te gaan tot actie en collectieve actie gestructureerd in goede banen te leiden.
- Door het Energiehuis krijgen de meest kwetsbare doelgroepen intensievere ondersteuning. Daarmee wordt de energietransitie rechtvaardiger en profiteren niet alleen de mensen die willen en kunnen, maar kan iedereen meedoen.

Uitvoerende partijen

- De basisvoorziening wordt in opdracht van het Rijk uitgevoerd in samenwerking met belangrijke stakeholders. Een deel is ook expliciet ter ondersteuning van professionals en wordt in nauw overleg of co-creatie gedaan.
- De proactieve aanpak zijn middelen voor personele inzet en wordt uitgevoerd door medeoverheden.

Juridische toets

- Voor de basisvoorziening zijn aanbestedingsregels van toepassing als het in de markt wordt gezet, of subsidieverordeningen van toepassing. Voor de proactieve aanpak is een nieuwe subsidieregeling noodzakelijk. Dit duurt doorgaans enkele maanden tot een jaar (inclusief participatiemogelijkheden zoals een internetconsultatie).

Naleving

- De naleving van de beleidsoptie wordt geborgd, gemonitord en (indien nodig) gehandhaafd middels maatregel 3; de monitor Energiehuis.

Beleidsoptie F3: Overname private warmtebedrijven

Type maatregel: Algemeen

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Om de warmtetransitie te kunnen versnellen, (financierings)kosten te verlagen en het huidige momentum te benutten hebben verschillende adviseurs (waaronder van warmteverkenner Rooijers[15]) aangeraden om de private warmtebedrijven over te nemen. In het coalitieakkoord wordt een vergelijkbare conclusie getrokken.

Omschrijving maatregel

- Het fiche beschrijft de overname van de private warmtebedrijven Ennatuurlijk, Eneco en Vattenfall.
- Een snelle overname is gewenst; zo wordt het huidig momentum voor overname gebruikt en blijft kennis en capaciteit behouden. Ook kunnen de investeringen zo snel weer aanvangen. Het risico bestaat dat wijken die nu nog geschikt zijn voor warmtenetten afvallen wanneer het aandeel warmtepompen daar toeneemt.

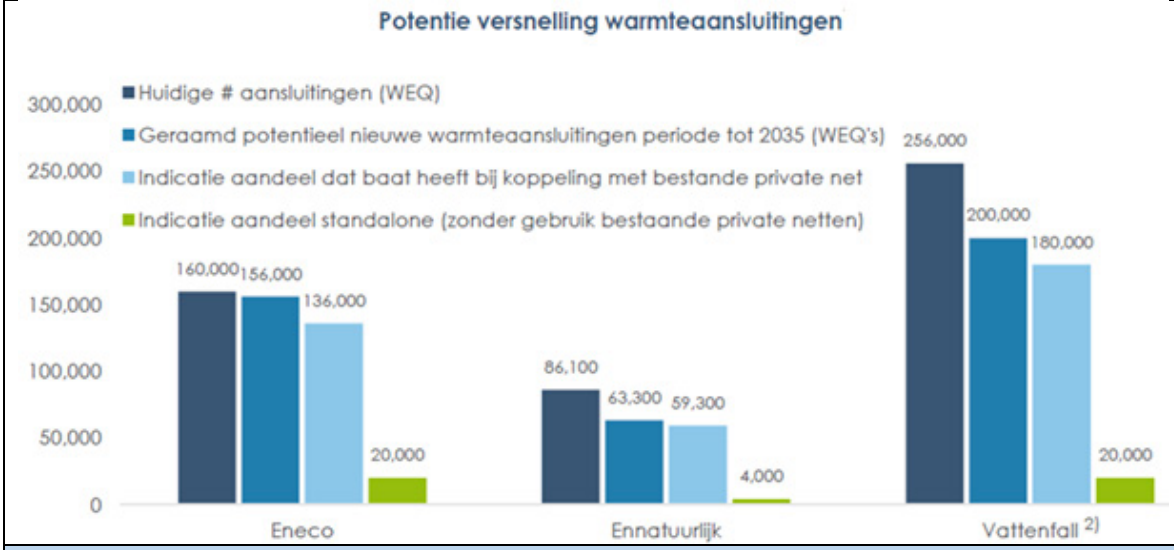
Doelgroep

- De maatregel is gericht op de private warmtebedrijven Ennatuurlijk, Eneco en Vattenfall.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Primair ziet overname op de ontwikkeling van warmtenetten rondom de al bestaande warmtenetten. Hier is tot 2035 de grootste potentie voor nieuwe warmtenetaansluitingen. De drie bedrijven hebben nu zo'n 500.000 aansluitingen, goed voor ongeveer 80% van de complete collectieve warmtemarkt. Uit een inventarisatie van EBN blijkt dat de potentie voor uitbreiding van deze netten tot 2035 bestaat uit ongeveer 420.000 nieuwe aansluitingen. Zonder gebruik van de bestaande private netten kunnen ongeveer 44.000 van deze aansluitingen worden gerealiseerd.
- Nieuwe aansluitingen zullen ook worden gerealiseerd in gebieden waar nog geen warmtenetten liggen. Overname is daar niet voor nodig, aanleg kan ok gebeuren door nieuw op te richten publieke warmtebedrijven. Overname van de private warmtebedrijven kan wel bijdragen aan de versnelling en efficiënte bedrijfsvoering omdat dan gebruik gemaakt kan worden van de kennis en ervaring van de al bestaande bedrijven.
- De private warmtebedrijven hebben aangegeven dat ze gelet op het toekomstige vereiste van publiek meerderheidsbelang hun warmteactiviteiten willen afstoten en nog maar zeer beperkt willen investeren in uitbreiding van hun netten. Zonder overname zullen zij de ruime overgangstermijn (15-30 jaar) uitzitten, met beperkte investeringen in uitbreidingen.
- Ten slotte draagt overname, en het hierdoor ontstane overkoepelend aandeelhouderschap van de warmtebedrijven, ook bij het realiseren van een voorspelbare pijplijn van projecten en standaardisatie in de sector, wat schaalvoordelen en daarmee kostenreducties en minder benodigde uitvoeringscapaciteit ondersteunt.

[15] Kamerstukken II 2025/26, 30 196, nr. 845



Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Overname leidt niet zelfstandig tot CO_2-besparing, maar is randvoorwaardelijk voor de versnelling van de aanleg van warmtenetten. De daadwerkelijke CO_2-besparing wordt behaald bij het verduurzamen van de bronnen die de netten van warmte voorzien. Zie voor de kwantitatieve inschatting van de bijdrage van deze warmtenetten fiche S5 (Ontwikkeling duurzame warmtebronnen). Fiche S2 (betaalbaarheid warmtenetten) is ook randvoorwaardelijk voor het slagen van de versnelling van aanleg van warmtenetten. De maatregel is faciliterend van aard en is niet doorgerekend door Kalavasta.[16]

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen)						
Investering	XX	XX	XX	XX		
Advieskosten		9	12	6		
Apparaat		0,4	0,4	0,4		

- Gelet op de onderhandelingspositie van het Rijk is de beoogde overnamesom vertrouwelijk. De prijs wordt gebaseerd op verwachtte toekomstige inkomsten van het betreffend warmtebedrijf, gecorrigeerd voor de nodige investeringen voor onderhoud en verduurzaming en zal dus op termijn via dividend terugverdiend worden. Bij het bepalen van de overnamesom wordt rekening gehouden met de financiering van de investeringen die na overname door het warmtebedrijf nodig zijn om de nieuwe aansluitingen te realiseren.
- KGG beschouwt de overname als financiële transactie, die niet relevant is voor het EMU-saldo. Wanneer Eurostat, en namens hen CBS, die redenering onderschrijft hoeft de overname niet gefinancierd te worden uit de lopende begroting. Hiertoe dienen ze inzicht te hebben in de marktconformiteit van de uiteindelijke overeenkomst. Het niet-bindend bod zal voorafgaand aan het uitbrengen worden voorgelegd aan CBS.
- Voor de externe advieskosten is ongeveer € 9 miljoen per traject gemoeid.
- Ten behoeve van het eigen apparaat van EZK is budget voor 4 fte opgenomen.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Niet van toepassing.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- Het doel is het versnellen van de warmtetransitie door het realiseren van nieuwe aansluitingen. Na overname kunnen de assets en de slagkracht van de bestaande bedrijven hiervoor worden benut waardoor tot 2035 ongeveer 420.000 nieuwe aansluitingen kunnen worden gerealiseerd.

Doelmatigheid

[16] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

- Het vergaand subsidiëren en afgeven van garanties om de private warmtebedrijven toch tot investeringen te verleiden is niet doelmatig, omdat het rendabele investeringen betreft. De voorziene toekomstige financiële baten slaan dan privaat neer, terwijl de kosten en risico's publiek worden gedragen. Voor het onrendabele deel van de investeringen blijven subsidies (zoals de WIS en SDE++) wel nodig in aanvulling op deze investeringen, zodat warmtebedrijven positieve investeringsbesluiten kunnen nemen en de tarieven in de toekomst betaalbaar blijven.
- De overname kan ook bijdragen aan de doelmatigheid van de huidige initiatieven om nieuwe publieke regionale warmtebedrijven te ontwikkelen. Door snelle overname van de private warmtebedrijven kunnen deze initiatieven een impuls krijgen omdat ze kunnen profiteren van de kennis, slagkracht en optimalisatie met bestaande warmte-infrastructuur van deze bedrijven als er samenwerking wordt gezocht.
- De uiteindelijke toets op doelmatigheid is afhankelijk van de beoogde koopprijs en het vooruitzicht op rendement. Gedurende de transactiefase en specifiek het *due dilligence* proces zal gestuurd worden op een marktconforme prijs die rekening houdt met de verwachte inkomsten en de investeringen die nodig zijn voor onderhoud en verduurzaming.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Uitvoeringsaspecten

- De bestaande warmtebedrijven zijn, gelet op het publieke meerderheidsvereiste in de Wcw, niet bereid om fors te investeren in nieuwe warmteprojecten. Daardoor moeten er nieuwe, publieke warmtebedrijven ontstaan door oprichting of overname die deze taak op zich nemen.
- Met de aanwijzing van de Nationale Deelneming Warmte begin dit jaar ondersteunt het Rijk de oprichting van nieuwe publieke warmtebedrijven. De overname van de bestaande warmtebedrijven zou de uitvoeringskracht fors kunnen vergroten en de warmtetransitie kunnen versnellen. Warmtebedrijven hebben de ervaring, expertise en mensen (gezamenlijk 1,000-1,500 medewerkers) die nodig zijn voor de versnelling van de warmtetransitie. Dit voordeel is vooral van waarde bij een snelle overname. Bij een uitgestelde overname bestaat het risico van leegloop.

Juridische toets

- Het verwerven van aandeelhouderschap moet op grond van art. 4.7 Comptabiliteitswet van tevoren worden gemeld bij de Staten-Generaal (zogenoemde voorhangprocedure).
- NDW BV mag op grond van artikel 12.7 van de Wcw actief deelnemen in warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Dat vraagt wel om een aanpassing van de aanwijzing. In de bestaande aanwijzing is opgenomen dat dit altijd gebeurt als minderheidsaandeelhouder.
- Ook bij de bij agio beschikbaar gestelde middelen voor NDW BV is als voorwaarde opgenomen dat ze worden benut voor investeringen in nieuwe netten en aansluitingen, en niet voor overname van bestaande bedrijven of aandelen. Een aanvullende agiostorting vanuit de Staat aan EBN (t.b.v. de NDW voor de overname van het private warmtebedrijf) met andere voorwaarden is dus vereist. Ook hier is voorhang van toepassing.

Beleidsoptie F4: Versterken rol hypotheekadviseur financiering verduurzaming

Type maatregel: Faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Het hypotheekadviesgesprek is een belangrijk beslismoment voor woningverduurzaming, maar verduurzaming en de beschikbare financieringsmogelijkheden worden nog niet altijd structureel meegenomen. Hierdoor blijven kansen om verduurzamingsmaatregelen direct mee te financieren onbenut.
- Financieel adviseurs beschikken niet altijd over een actueel en compleet overzicht van financieringsmogelijkheden, subsidies en doorverwijsmogelijkheden. Dit leidt tot verschillen in advisering en beperkt de ondersteuning van woningeigenaren bij verduurzamingskeuzes.

Maatregel

- Versterken van de rol van de hypotheekadviseur bij verduurzamingsadvies en wijzen op mogelijke financiële risico's als er indicatoren zijn voor funderingsproblematiek.
- De AFM heeft de leidraad hypotheekadvisering per april 2026 herzien, er zijn onder andere richtlijnen toegevoegd wat verwacht wordt van financieel adviseurs op het gebied van verduurzaming en funderingsherstel. Om financieel adviseurs hierin te ondersteunen wordt een API ontwikkeld (nieuw instrument), die inzicht geeft in de financiële mogelijkheden m.b.t. verduurzaming (subsidies[17] zowel landelijk als lokaal, extra budget via hypotheek en/of leningen via Warmtefonds of SVn). Financieel adviespakketten kunnen deze informatie integreren in het adviespakket zodat de financieel adviseur ondersteund wordt in het geven financieel advies over verduurzaming. Ook wordt gekeken hoe financieringsmogelijkheden voor funderingsherstel opgenomen kunnen worden in de API.
- Met de maatregel wordt beoogd dat financieel adviseurs verduurzaming bespreken in het hypotheekadviesgesprek met de consument (ca. 400.000 hypotheekgesprekken per jaar). Het streven is een verhoging van de bekendheid met financiële producten voor het verduurzamen van de eigen woning van 48%[3] nu naar 75% in 2027 als er contact is geweest met een financieel adviseur.[18]
- De AFM-Leidraad Hypotheekadvisering is een bestaand instrument. De API is een nieuw instrument, dat naar verwachting eind 2026 beschikbaar komt en in samenwerking met HDN wordt ontwikkeld.

Doelgroep

- Eigenaren van koopwoningen die hun woning willen verduurzamen op transactiedatum of mutatiemoment hypotheek.
- Financieel adviseurs die klanten adviseren over het aangaan van een hypotheek.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Nu wordt bij ca. 27% (19.000) van de EFG-woningen direct het energiebespaarbudget (EBB) meegefinancierd volgens cijfers van HDN.[19] Niet alle verduurzaming vindt plaats via dit budget, mensen kunnen ook eigen middelen inbrengen of genoeg financieringsruimte hebben binnen de reguliere hypotheek. VvE's financieren vaker via het Warmtefonds dan individueel. Cijfers van AFM laten zien dat meer consumenten bekend zijn met financieringsproducten voor het verduurzamen van woningen, ook benaderen financieel adviseurs klanten actiever (eerder 1 op 20, nu 1 op 10 proactief benaderde klanten).[20,21] Over alle hypotheken gezien wordt in 12% het EBB- budget meegefinancierd.

De API-tool geeft inzicht in de financiële mogelijkheden zoals aanvullend EBB-budget, subsidies, lening vormen (Warmtefonds en SVn) en hypotheekkortingen. Als de maatregelen per woning richting 2050 bekend zijn, bijvoorbeeld via het verduurzamingsadvies op het energielabel (fiche F5), kan dit ook toegevoegd worden, zodat een pad naar 2050 geschetst kan worden inclusief de te reserveren of te financieren middelen. Vervolgens kan de financieel adviseur doorverwijzen naar Energiehuizen (zie fiche F2), energieadviseurs en uitvoerders voor de daadwerkelijke uitvoering.

[17] Inclusief biobased subsidies.
[18] Hoe dit te meten is nog niet uitgezocht. AFM meet nu namelijk consumenten ongeacht of er contact is geweest met een financieel adviseur of niet.
[19] Jaaroverzicht 2025 - hdn
[20] Meer woningeigenaren bekend met financierings- en subsidiemogelijkheden voor woningverduurzaming
[21] consumentenmonitor-hypotheekbezitters-q4-2025.pdf

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Los van de cijfers van HDN over het EBB-budget (aanvulling op de reguliere hypotheek) worden er ook ca. 100.000 verbouwhypotheken afgesloten.[22] Hier zal ook een deel duurzaamheid in zitten- maar is niet bekend.
- Huidige ontwikkelingen laten zien dat er nu meer vraag is naar verhoging voor verbouwing en verduurzaming.[23]
- Per jaar vinden ca. 400.000 hypotheektransacties plaats. In 2025 is 52.000 x het EBB meegefinancierd voor een gemiddeld bedrag van € 16.000.[24]
- Deze tool is flankerend beleid- en werkt ondersteunend binnen het advies van financieel adviseurs. Het overlapt ook met subsidies en leningvormen als het Warmtefonds. Om concreet CO_2 reductie toe te wijzen aan dit instrument is diffuus.
- Stel dat het EBB meefinancieren bij EFG-woningen van 27% (19.000) naar 50% (35.000) gaat met een gemiddeld bedrag van € 16.000, dan betekent dit dat per jaar 35.000 woningen vergaand worden verduurzaamd. TNO heeft uitgerekend dat een pakket met vloer, dak, gevelisolatie en een warmtepomp leidt tot een CO_2-besparing van 2,16 ton per woning[25] per jaar. De maatregel leidt dan tot 16.000 woningen (35.000 - 19.000) x 2,16 ton is 34.560 ton CO_2 besparing per jaar. In megaton is dit 0,03 megaton per jaar.
- Dit is een indicatieve schatting. De maatregel is faciliterend van aard en is niet doorgerekend door Kalavasta.[26]

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,12	0,03	0,03	0,03	0,03	
Energiebesparing in PJ finale energie						

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
API € (jaarlijks, in miljoenen	0,125	0,125	0	0	0	0
AI-chatbox	0,03	0,01	0,01	0,01		

- De AFM geeft in haar leidraad 'Hypotheekadvisering' handvatten hoe een adviseur de consument kan adviseren als de consument wil lenen voor verduurzaming. Er worden geen extra kosten verwacht.
- Voor het ontwikkelen van de API is nu een budget van € 125.000 vrijgemaakt richting HDN. Afspraak is dat als de API goed werkt voor de hypotheekadviseurs en een positief effect heeft op het percentage verduurzamingsmaatregelen, dat HDN de kosten daarna overneemt in overleg met haar stakeholders (financiers).
- De API koppelt op andere API's bijvoorbeeld van RVO en het Warmtefonds. We zijn nog aan het kijken welke partij input kan leveren met betrekking tot de verbetermaatregelen. Een eerste offerte is aangevraagd en de kosten hiervan bedragen € 100.000 per jaar.
- Naast API kunnen we ook denken aan een AI-chatbox voor financieel adviseurs bijvoorbeeld via opleiders. De eerste kosten hiervan zijn geraamd op € 10.000, in deze chatbox kunnen Q en A's worden opgenomen met bijvoorbeeld subsidie informatie- een toelichting op de biobased subsidies voor isolatie, regelingen vanuit het Warmtefonds en SVn etc. zodat de financieel adviseur een plek heeft om direct in gesprek met klant juiste antwoorden te krijgen op vragen.
- Ook is een wens om meer duiding te geven met betrekking tot adviseren en informeren over leningen van Warmtefonds en SVn. Dit wordt in samenwerking met AFM, Warmtefonds en SVn bekeken en kan landen in een leidraad voor gemeenten waarin een toelichting komt te staan en in de API tool voor financieel adviseurs. Deze leidraad is al in ontwikkeling via RVO.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Er worden met deze maatregel geen grote herverdelingseffecten verwacht voor burgers en bedrijven.

[22] Hypotheekaanvragen stijgen met 8%, Verbouwer weer grootste groep - hdn Berichten
[23] Meer hypotheekaanvragen voor verduurzamen van woning vanwege energiecrisis | Economie | NU.nl
[24] Kwartaaloverzicht 2025 - Q1 - hdn
[25] Warmtefonds: geen gratis geld | Algemene Rekenkamer
[26] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)	nihil					
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven	nihil					

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

De maatregel is doeltreffend omdat verschillende financieringsmogelijkheden voor het verduurzamen (subsidie/Warmtefonds/SVn/hypotheek) geïntegreerd kunnen worden in de bestaande adviesprocessen. Hiermee wordt de kans vergroot dat woningeigenaren tijdig worden geïnformeerd en verduurzamingsmaatregelen meenemen in hun financieringsbeslissing.

Doelmatigheid

De kosten zijn relatief gezien niet hoog, het wordt ingepast in een bestaand stelsel, en worden bij succes gedeeld met financiële instellingen. Nu wordt bij 27% van de EFG-woningen het EBB-budget direct meegefinancierd- als dit met deze maatregel verhoogd wordt naar bijvoorbeeld 50% dan heeft dit een positief effect.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Consumenten vragen momenteel beperkt naar duurzaamheidsmaatregelen en de financiering daarvan, hoewel de vraag onder invloed van de energiecrisis weer aantrekt. Financieel adviseurs voeren hypotheekadviesgesprekken onder tijdsdruk, maar dit is juist een belangrijk beslismoment waarop verduurzaming en aanvullende financieringsmogelijkheden, zoals een duurzaamheidsbudget of EBB, kunnen worden meegenomen. Om dit structureel onderdeel te maken van het adviesproces is het belangrijk dat adviseurs eenvoudig toegang hebben tot actuele, eenduidige en betrouwbare informatie.
- Financiële informatie over verduurzaming en financieringsmogelijkheden is momenteel versnipperd beschikbaar. Daarnaast ontbreekt voor consumenten en adviseurs nog voldoende inzicht in de passende verduurzamingsroute richting 2050 per woning.
- De maatregel sluit hierop aan door financiële mogelijkheden te integreren in de software waarin financieel adviseurs werken.
- De financieel adviseur blijft verantwoordelijk voor de inhoud van het advies en maakt hierin een afweging op basis van de wensen en mogelijkheden van de klant. De tool neemt deze professionele afweging niet over, maar ondersteunt adviseurs om verduurzaming eenvoudiger en consistenter mee te nemen in het adviesgesprek.

Uitvoerende partijen

- HDN ontwikkelt in opdracht van BZK de API. Softwareleveranciers en financieel adviseurs zijn betrokken bij de ontwikkeling en testen de integratie via pilots in bestaande adviesprogramma's.
- Voor de uitbreiding met woninggerichte verbetermaatregelen wordt nog gezocht naar een geschikte databron of partij die deze informatie via een API kan ontsluiten.
- De uitvoeringslasten bedragen naar verwachting circa € 125.000 in het eerste jaar. Bij succesvolle implementatie wordt het beheer en de verdere ontwikkeling overgenomen door de financiële sector.

Juridische toets

- Er is geen wetswijziging nodig voor de uitvoering. Er zijn geen relevante juridische risico's of beperkingen gesignaleerd. Steun blijft onder de de-minimus regeling.

Naleving

- De ontwikkeling en toepassing van de tool worden gevolgd door een stuurgroep. De AFM monitort de kwaliteit van hypotheekadviezen binnen haar reguliere toezicht en kan optreden wanneer de advieskwaliteit structureel onvoldoende is.

Beleidsoptie F5: Hoogwaardig verduurzamingsadvies op het energielabel

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Het energielabel geeft inzicht in de energetische staat van de woning, maar laat nog onvoldoende zien hoe de woning stapsgewijs toekombestending kan worden gemaakt voor 2050.
- Hiermee wordt een *trigger* gemist die woningeigenaren tot verduurzaming aan kan zetten.

Maatregel

- De maatregel voorziet in het integreren van een gebouwspecifiek verduurzamingsadvies als onderdeel van het energielabel.
- Het advies wordt automatisch opgesteld op basis van de gebouwkenmerken die de energieadviseur bij het opnemen van het energielabel vastlegt, zoals de aanwezige isolatie, beglazing en installaties. EP-online (de bestaande energielabeldatabase) gebruikt deze gegevens als invoer voor de Renovatieverkenner (een bestaande tool). Op basis daarvan wordt per woning een passend advies opgesteld met logische verduurzamingsroutes richting emissievrij, inclusief fasering en een indicatie van de kosten.
- Deze vernieuwing vervangt het huidige generieke energieadvies op het energielabel. In plaats van standaardmaatregelen ontvangt de eigenaar een advies dat aansluit bij de kenmerken en huidige staat van de woning, met een duidelijk stappenplan richting een emissievrije woning in 2050. Om dit te bereiken is het nodig dat de tool verder wordt doorontwikkeld zodat de gegevens uit het energielabel volledig kunnen worden benut. Dan wordt het energielabel een betrouwbare basis voor de verduurzamingsreis en krijgen eigenaren concreet handelingsperspectief.[27]

Doelgroep

- Deze maatregel richt zich op alle gebouweigenaren, maar is in het bijzonder relevant voor toekomstige kopers (een energielabel is verplicht bij het verkopen van een woning). Op dit moment moet alleen het letter vermeld worden bij de advertentie, maar een wijziging wordt voorbereid om de volledige energielabelafschrift te verplichten in het verkoopdossier.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

De maatregel draagt op drie manieren bij aan het eindbeeld in 2050:

- *Versnellen van besluitvorming:* Veel woningeigenaren stellen verduurzaming uit omdat zij niet weten welke maatregelen logisch zijn voor hun woning en in welke volgorde deze moeten worden uitgevoerd. Een specifiek advies biedt direct handelingsperspectief.
- *Benutten van natuurlijke momenten:* Het energielabel wordt opgesteld bij verkoop of verhuur, juist op een moment waarop investeringen en verbouwingen worden overwogen. Door het verduurzamingsadvies hieraan te koppelen, worden verduurzamingsmaatregelen eerder meegenomen in de plannen.
- *Sturen op het einddoel:* Het advies laat zien welke route nodig is om een woning stapsgewijs naar de Isolatiestandaard en uiteindelijk een emissievrije woning in 2050 te brengen. Daarmee sluit het aan op normering bij transactiemomenten (fiche N3) en voorkomt het suboptimale of elkaar tegenwerkende investeringen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Omdat dit een ondersteunende maatregel is die in samenhang met andere maatregelen zorgt voor versnelling, is CO_2-reductie lastig te kwantificeren. De maatregel is faciliterend van aard en is niet doorgerekend door Kalavasta.[28]

Financiële consequenties begroting

[27] Voor labels die tussen 29 mei 2026 en de ingang van deze maatregel in 2030 zijn geregistreerd is er een unieke QR-code op het label zichtbaar. Deze code kan een gebouweigenaar na 2030 gebruiken om via www.verbeterjehuis.nl ook een energieadvies te laten maken. Dat vergt een aantal stappen van de eigenaar en kent daardoor nog te veel 'afhaakmomenten'. Vanaf 2030 zal dezelfde berekeningstool integraal onderdeel wordt van het label. De QR-code op het label is een bestaande maatregel; verdere ontwikkeling van Verbeterjehuis is uitgewerkt in fiche F2 – Energiehuis.

[28] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Voor het automatisch genereren van energieadvies wordt gebruik gemaakt van de Renovatieverkenner, een tool die samen met TU Eindhoven is ontwikkeld om snel, hoogwaardige energieadviezen te kunnen maken. Deze moet doorontwikkeld worden om de juiste eisen in te stellen en om geschikt gemaakt te worden voor appartementen. Daarna zal de energielabel-generator aangepast worden om de adviezen van de renovatieverkenner te integreren. Structurele kosten zijn voor beheer en (beperkte)doorontwikkeling/bugfixes.

- *Doorontwikkeling Renovatieverkenner (grondgebonden en appartementen):*
  - Integreren Energielabel parameters € 1.000.000 t/m 2030
  - Integreren KPI Emissievrij € 1.000.000 t/m 2030
- *Inbedden in EP-online:* € 500.000 t/m 2030
  - Koppeling Renovatieverkenner
  - Ontwerpen en integreren logica in energielabel-generator
  - Vormgeving energielabel
- *Communicatie: bewustwordingscampagne* *€ 100.000*
- *Beheer, bugfixes en verbeteringen doorvoeren* *€ 300.000/jaar vanaf 2029*

	Cumulatief 2027-2050	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
€ (jaarlijks, in miljoenen)	10	0,8	0,8	0,8	0,8	0,3

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Voor gebouweigenaren zijn de financiële gevolgen beperkt. Het verduurzamingsadvies wordt kosteloos toegevoegd aan het energielabel. Het energielabel is al verplicht bij transactiemomenten en energieadviseurs hoeven hiervoor geen extra werkzaamheden te verrichten. De maatregel kan leiden tot minder vraag naar betaalde maatwerkadviezen, zoals het Renovatiepaspoort. Omdat het advies is gebaseerd op de gestandaardiseerde gegevens van het energielabel en één verduurzamingsroute biedt, blijft een maatwerkadvies beschikbaar voor eigenaren met specifieke wensen of een afwijkende gebruikssituatie.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- *Doeltreffendheid:* Het energielabel bereikt woningeigenaren op een natuurlijk beslismoment (verkoop, verhuur of ingrijpende renovatie). Door hieraan een gebouwspecifiek verduurzamingsadvies te koppelen, krijgen jaarlijks ca. 720.000 eigenaren concreet handelingsperspectief richting een emissievrije woning.
- *Doelmatigheid:* De kosten voor integratie van een gebouwspecifiek advies in het energielabel zijn zeer beperkt (ca. € 1 per woning). Doordat gebruik wordt gemaakt van de bestaande Renovatieverkenner en de bestaande energielabelsystematiek, wordt met minimale extra kosten een groot bereik gerealiseerd.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Gebouweigenaren hoeven niets te doen om een verduurzamingsadvies te ontvangen: het energielabel is al verplicht bij verkoop van een woning.
- Het is belangrijk om toekomstige gebouweigenaren te informeren over het advies. Een natuurlijke ingang hiervoor is het hypotheekadviesgesprek of het contact met de aankoop- of verkoopmakelaar.
- Het verduurzamingsadvies komt op het juiste moment, waarbij de woningeigenaren de minste informatie over het gebouw hebben en toch de meest ingrijpende keuzes moeten maken.
- Een mogelijk neveneffect is het afnemen van opdrachten voor Renovatiepaspoorten, die een meer specifiek advies geven voor de gebruiker.

Uitvoerende partijen

- De renovatieverkenner is een open source tool ontwikkeld door een consortium onder leiding van TU Eindhoven. Doorontwikkeling van deze tool dient aanbesteed te worden.
- RVO is uitvoerende partij voor de Energielabel database en generator. Zij hebben aangegeven capaciteit te hebben voor deze maatregel.

Juridische toets

- Geen wetswijziging nodig.

Naleving

- Er zijn geen aanvullende nalevings- of handhavingsmaatregelen nodig, omdat het verduurzamingsadvies wordt geïntegreerd in de bestaande energielabelsystematiek, waarvoor al toezicht en kwaliteitsborging zijn ingericht.

Beleidsoptie F6: Koppelen kwetsbare huishoudens aan gemeenten t.b.v. energiebesparing

Type maatregel: Faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Huishoudens die een beroep doen op het Noodfonds Energie behoren tot een groep die moeite heeft met het betalen van de energierekening.
- Naast tijdelijke financiële ondersteuning is het van belang om deze huishoudens waar mogelijk te helpen met het structureel verlagen van hun energieverbruik en energielasten.

Maatregel

- Huishoudens die steun krijgen uit het Noodfonds Energie worden, als zij dat willen, doorgeleid naar hun gemeente die de huishoudens een aanbod kan doen voor hulp bij energiebesparing. Eventuele ondersteuning richt zich zowel op verduurzaming van de woning als het bevorderen van energiebesparend gedrag. Om dit mogelijk te maken worden huishoudens die steun aanvragen bij het Noodfonds gevraagd of hun contactgegevens mogen worden gedeeld met hun eigen gemeente.[29]
- Beleidsmaatregelen die woningeigenaren en verhuurders kunnen helpen bij energiebesparing zijn onder andere: (1) SPUK Aanpak Energiearmoede en lokale ondersteuning verduurzaming door energieloketten, die worden doorontwikkeld tot het Energiehuis (fiche F2), (2) renteloze leningen uit het Nationaal Warmtefonds (fiche S1), (3) inzet op verduurzaming energiearme wijken via het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV), en (4) maatregelen gericht op verduurzaming door verhuurders, zoals de Nationale prestatieafspraken met woningcorporaties en subsidies voor verduurzaming huurwoningen zoals de SAH en SVOH.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Het hoofddoel van de maatregel is om het risico op energiearmoede bij kwetsbare huishoudens duurzaam te verminderen.
- Het is voor gemeenten vaak ingewikkeld om huishoudens met (risico op) energiearmoede te vinden. Deze maatregel helpt gemeenten om energiearme huishoudens in zicht te krijgen zodat ze deze huishoudens kunnen ondersteunen bij energiebesparing. Deze maatregel leidt er daarom toe dat bestaande regelingen beter worden benut door huishoudens met (een risico op) energiearmoede.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Indien wordt uitgegaan van de huidige beschikbare middelen voor ondersteuning bij energiebesparend gedrag en verduurzaming, leidt deze maatregel vooral tot een verschuiving van middelen naar de specifieke doelgroep. Er is daarom per saldo geen of een gering CO_2-effect te verwachten. De maatregel is niet doorgerekend door Kalavasta.[30]
- Indien de maatregelen niet verbruik van bestaande regelingen verminderd of indien er additionele middelen beschikbaar worden gesteld, kan een positief CO_2-effect worden gerealiseerd (zie fiches over het Energiehuis (Fiche F2) en Warmtefonds (Fiche S1)).
- Na 2030 lopen veel middelen voor maatregelen die specifiek gericht zijn op het ondersteunen van kwetsbare huishoudens bij verduurzaming af. Zo lopen (de meeste) middelen voor de SPUK Lokale Aanpak Energiearmoede, de SPUK lokale aanpak Isolatie (fiche S4) en renteloze leningen via Nationaal Warmtefonds lopen af per 2030 of eerder.

Financiële consequenties begroting

- Voor eerdere versies van het Noodfonds zijn door het Rijk kosten gemaakt voor het bouwen van het portaal voor gegevensuitwisseling. Dit portaal kan worden hergebruikt. Het is nog niet bekend of hier bovenop aanvullende kosten nodig zijn voor gegevensuitwisseling.
- Gemeenten hebben via de SPUK Aanpak Energiearmoede middelen ontvangen om huishoudens in energiearmoede beter te bereiken.
- Daarnaast heeft de VNG een faciliterende rol gespeeld om gemeenten te ondersteunen om huishoudens in energiearmoede beter te bereiken. Voor voortzetting van deze rol vragen zij middelen van het Rijk.

[29] Voor het Noodfonds wordt op dit moment uitgegaan van een doelgroep van ca. 500.000 huishoudens. Dit komt grofweg overeen met het aantal huishoudens in energiearmoede volgens TNO. Het aantal huishoudens wat een aanvraag doet ligt mogelijk lager dan de gehele doelgroep, maar ook huishoudens die een afwijzing krijgen kunnen worden doorverwezen naar hun gemeente voor energiebesparing. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om huishoudens met verborgen energiearmoede omdat zij bewust de verwarming uitzetten uit angst voor hoge kosten.

[30] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Uit onderzoek van TNO blijkt dat de combinatie van de voorgestelde maatregel in dit fiche en de bestaande instrumenten van waaruit huishoudens steun uit ontvangen via het Energiehuis 12% extra energiebesparing (voor 97.300 huishoudens) oplevert per huishouden die door de maatregel wordt geholpen bij energiebesparing.[31]
- Volgens TNO komt 12% energiebesparing neer op gemiddeld € 280 per jaar voor een gemiddeld energieverbruik in een referentiewoning.[32] Uiteraard is dit afhankelijk van de hoogte van de energieprijzen.
- Daarnaast heeft de VNG een faciliterende rol gespeeld om gemeenten te ondersteunen om huishoudens in energiearmoede beter te bereiken. Voor voortzetting van deze rol vragen zij middelen van het Rijk. De gesprekken hierover lopen nog.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- De maatregel draagt niet rechtstreeks bij aan CO_2-reductie, maar vergroot de kans dat huishoudens met energiearmoede gebruikmaken van bestaande ondersteuning voor energiebesparing en verduurzaming. De doeltreffendheid van de maatregel hangt daarmee af van de mate waarin doorverwezen huishoudens daadwerkelijk ondersteuning ontvangen en vervolgens maatregelen uitvoeren.
- Een belangrijk effect van de maatregel is dat een doelgroep die vanwege financiële of praktische belemmeringen moeilijk bereikbaar is, actief wordt verbonden aan beschikbare ondersteuning. Hierdoor wordt de kans vergroot dat energiebesparende maatregelen worden genomen die zonder deze doorverwijzing mogelijk niet of later zouden plaatsvinden.

Doelmatigheid

- De maatregel maakt gebruik van een bestaand contactmoment: huishoudens die zich melden voor het Noodfonds worden direct gewezen op aanvullende ondersteuning. Hierdoor hoeven gemeenten deze doelgroep niet afzonderlijk op te sporen, wat de uitvoeringskosten en zoekkosten kan beperken.
- De maatschappelijke doelmatigheid van vervolgstappen zoals isolatie hangt af van de kosten en gerealiseerde energiebesparing. TNO laat zien dat verduurzaming van woningen van huishoudens in energiearmoede relatief veel besparing oplevert tegen lage investeringskosten. [33] Dit zegt echter niet direct iets over de doelmatigheid van de doorverwijzing zelf.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Huishoudens met (risico op) energiearmoede zijn voor gemeenten lastig te bereiken, omdat een centrale registratie ontbreekt. Gemeenten gebruiken verschillende methoden om deze doelgroep te vinden, maar dit blijft complex. Een lijst met huishoudens die zelf ondersteuning willen ontvangen, helpt gemeenten gerichter ondersteuning te bieden.

Uitvoerende partijen

- De belangrijkste uitvoerende partijen zijn het Noodfonds, gemeenten, het Energiehuis, het Rijk en corporaties. Het Noodfonds vraagt toestemming om contactgegevens van aanvragers te delen met gemeenten. Gemeenten en het Energiehuis gebruiken deze informatie om huishoudens te bereiken, te ondersteunen bij energiebesparing en verduurzaming en te koppelen aan bestaande regelingen. Corporaties kunnen ondersteuning bieden aan energiearme huishoudens in de corporatiesector.
- De gegevensdeling geeft gemeenten bovendien beter zicht op energiearme huishoudens en helpt hen deze doelgroep gerichter te bereiken binnen hun energietransitiebeleid. Het lijkt mogelijk om deze functionaliteit opnieuw op te nemen in het aanvraagproces van het Noodfonds.

Juridische toets

- Aanvragers Noodfonds geven zelf toestemming om gegevens te delen met gemeenten.

Naleving

- Gemeenten bepalen zelf of zij de informatie gebruiken voor hun doelgroepbenadering. Omdat deze informatievoorziening aansluit bij een bestaande behoefte van gemeenten, wordt verwacht dat de gegevens breed worden benut.

[31] TNO. (2025). *Verkenning energiebesparing door Energiefixers.* 18 november 2025.
[32] Idem.
[33] Isolatie slechtst geïsoleerde woningen drukt gasverbruik én energiearmoede - ESB

Beleidsoptie F7: Opschaling waterzijdig inregelen

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Naar schatting van de installatiesector is 80% van de cv-installaties niet goed ingeregeld, waardoor ze minder efficiënt werken. Uit metingen bij 68 corporatiewoningen blijkt dat met waterzijdig inregelen in combinatie met coaching van de bewoners gemiddeld 14% besparing op het aardgasverbruik wordt bereikt.[34]
- Hoewel het bij installatie verplicht is om waterzijdig in te regelen komt dit vooralsnog niet goed van de grond.

Maatregel

Om hier een impuls aan te geven richt het ministerie per 2027 een taskforce op met de installatiesector en energiehulpsector met als doel om het aandeel niet goed ingeregelde cv-installaties (nu 80%) te verlagen naar 50% in 2030. De positionering van deze taskforce is nader te bepalen. Binnen die taskforce wordt een aantal maatregelen genomen:

1. In kaart brengen waarom waterzijdig inregelen niet gebeurt en wat er moet veranderen om dat wel te laten gebeuren.
2. Convenant met het Rijk, gemeenten, woningcorporaties, installatiesector en energiehulpsector met afspraken wie wat doet om de doelstelling te halen.
3. Verbeteren communicatie en campagne over waterzijdig inregelen richting woningeigenaren.
4. Zorg dat gemeenten in de uitvoering van de SPUK Aanpak Energiearmoede, SPUK Lokale Aanpak Isolatie en Sociaal Klimaatfondsmiddelen actief inzetten op waterzijdig inregelen door afspraken of contracten met energiehulporganisaties, installatiebedrijven en woningcorporaties.
5. Verbeteren of aanscherpen regelgeving (bv. schrappen van uitzondering voor waterzijdig inregelen als dit meer dan 20% van de totale installatiekosten bedraagt, waterzijdig inregelen zwaarder meewegen in de NTA8800).
6. Een kickstartfonds zodat de taskforce activiteiten kan opzetten om het weten – willen en kunnen te verbeteren, zoals het verbeteren van online en offline informatievoorziening voor bewoners, opleidingsaanbod voor monteurs verbeteren en communicatie naar gemeenten en corporaties over hoe waterzijdig inregelen deel kan uitmaken in het energiehulpaanbod.

Doelgroep

- Alle woningeigenaren met een niet goed ingeregelde cv-ketel zijn de doelgroep. 81,6% van de woningen wordt met een cv-ketel verwarmd, oftewel 6,78 miljoen woningen. Daarvan is naar schatting 5,4 miljoen niet goed ingeregeld.
- Specifiek daarin zijn huishoudens met (risico op) energiearmoede een extra focus, omdat energie een groter deel van hun uitgaven is, en tevens omdat er meer middelen beschikbaar zijn om deze huishoudens te ondersteunen. Om huishoudens te bereiken wordt gebruik gemaakt van de bestaande structuren van energiehulp, en later het Energiehuis. Ook informatiecampagnes via diverse kanalen worden ingezet.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Het probleem van slecht ingeregelde cv-installaties is dat ze meer aardgas gebruiken dan nodig is, en het kan comfortklachten opleveren omdat bewoners hun radiatoren niet op de gewenste temperatuur krijgen.
- Het doel van de tasforce is zorgen dat meer mensen weten wat waterzijdig inregelen voor hun woning kan betekenen, dat alle betrokkenen willen dat dit op grote schaal gaat gebeuren, en dat het mogelijk wordt gemaakt om dit op grote schaal door te voeren.
- Dit draagt bij aan een lagere energierekening (en daarmee minder energiearmoede), meer comfort, minder CO_2-uitstoot en een lagere afhankelijkheid van aardgas. Hoewel deze maatregel in een toekomstig volledig fossielvrij verwarmingssysteem niet meer nodig is, is zij relevant in de transitiefase richting 2050. In die fase blijft het merendeel van de woningen nog (tijdelijk) afhankelijk van een cv-ketel, waardoor efficiënt gebruik van het bestaande systeem direct bijdraagt aan emissiereductie en betaalbaarheid.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

[34] Onderzoek waterzijdig inregelen – Regionaal Energieloket

- Het aantal onderzoeken naar waterzijdig inregelen in de praktijk is zeer beperkt. In dit fiche extrapoleren we op een onderzoek recent uitgevoerd door het Regionaal Energieloket en Huygen. In dit onderzoek wordt expliciet ook ingezet op het opleiden van de bewoner. Het aantal woningen is beperkt (68) en het is niet representatief voor de hele woningmarkt. Onderstaande cijfers is het beste wat nu beschikbaar is.
- Om van 80% slecht ingeregelde installaties naar 50% te komen in 4 jaar moeten 500.000 installaties per jaar worden ingeregeld inclusief het coachen van de bewoner. Uitgaand van een gemiddeld gasgebruik van 1.000 m³ en gemiddeld 14% gasbesparing aardgas, wordt per woning jaarlijks 140 m³ aardgas bespaard. Met een aardgasprijs van € 1,35/m³ is dat een jaarlijkse besparing van € 189 per huishouden.

	2027	*2028*	*2029*	*2030*
Ingeregelde systemen	500.000	1.000.000	1.500.000	2.000.000
miljoen m³ aardgas/jaar bespaard	71	142	213	284
kton CO_2/jaar bespaard	133	266	400	533
Miljoen €/jaar besparing voor huishoudens	96	191	287	383

Zodra een systeem waterzijdig ingeregeld is blijft dat systeem efficiënt totdat er een grote ingreep op de installatie wordt gedaan. Het is de bedoeling om op de lange termijn de gassystemen te vervangen door aardgasvrije systemen en in de tussentijd zal de hybride warmtepomp toenemend worden toegepast, mede ingezet door de komende normering van hybride warmtepompen, dus daarmee zullen de waterzijdig ingeregelde systemen op termijn ook weer verdwijnen. Pragmatisch stellen we dat de systemen vanaf 2030 lineair afbouwen naar 0 in 2050. Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[35]

	2030	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,3	0,2	0,1
Energiebesparing in PJ finale energie	5	4	2

Financiële consequenties begroting

Taskforce organiseren: € 500.000 per jaar vanaf 2027-2030
3 fte = € 225.000
3 grote bijeenkomsten = € 30.000
Communicatie en campagne = € 150.000
Onderzoek en ontwikkeling = € 100.000

Kickstartfonds: € 5 miljoen (eenmalig)
Het doel van het kickstartfonds is om de taskforce slagkracht te geven om belemmeringen weg te nemen. Denk aan het creëren van extra opleidingscapaciteit, gemeenten ondersteunen met aanbesteding van diensten en voorbeeldprojecten. Overwogen kan worden om vanuit de branches een bijdrage te vragen.

	Cumulatief 2027-2050	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
€ (jaarlijks, in miljoenen)	7	5,5	0,5	0,5	0,5	0

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Uitgaand van een aardgasprijs van € 1,35 per m³, die constant blijft, en uitgaande van het jaar 2030, telt het op tot een besparing van € 380 miljoen in het jaar 2030 en bouwt daarna af met het verdwijnen van cv-ketels.
- *Voor een huishouden met 1.000 m³ aardgas/jaar is de besparing per jaar 140 m³, en daarmee € 189. Van 2027 tot en met 2040 is dat totaal € 2.650.*
- Waterzijdig inregelen door een bedrijf of energiehulporganisatie kost tussen € 300 en € 800. Een doe-het-zelf-kit voor waterzijdig inregelen kost ca. € 70.
- Het uitgangspunt in dit fiche is dat de huiseigenaar zelf betaalt voor het waterzijdig inregelen, tenzij specifiek voor huishoudens met (risico op) energiearmoede de gemeente dit via de energiehulp wil betalen.

[35] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2040	2050
Besparing gasrekening in miljoen €	3.700	95	191	287	383	191	0

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

Deze maatregel richt zich op een aantal zaken tegelijkertijd:

1. Installatiebedrijven zijn verplicht om waterzijdig in te regelen bij het installeren van een nieuwe installatie, maar komen deze plicht vaak niet na. De taskforce gaat constructief met de installatiesector in gesprek om naleving van deze plicht te laten plaatsvinden.
2. Veel bewoners zijn zich onvoldoende bewust van dat hun systeem ingeregeld kan worden en dat ze dat ofwel zelf kunnen, ofwel kunnen uitvragen bij een bedrijf. De taskforce zal zich inzetten dat bewoners de voordelen van waterzijdig inregelen ziet en het makkelijk maken om dit te regelen.
3. Bewoners met (risico op) energiearmoede hebben vaak baat bij ondersteuning via energiecoaches en energieklussers. Gemeenten organiseren deze energiehulp. Gemeenten kunnen in de opdrachtverlening van energiehulp waterzijdig inregelen meenemen in de dienstverlening.

Doelmatigheid

Zoals hierboven berekend is waterzijdig inregelen financieel vaak aantrekkelijk. De businesscase is er dus, maar toch komt het niet op gang. De taskforce is een breekijzer om deze motor te laten lopen. Hiermee is de taskforce een bescheiden investering tegenover de potentiële baten.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De businesscase voor bewoners is er, maar toch gebeurt het niet. Alle belanghebbenden moeten *weten, willen* en *kunnen*.

- Voor de installatiesector worden veel redenen gegeven waarom ze vaak niet waterzijdig inregelen. Denk bijvoorbeeld aan het tekort aan mankracht en dat consumenten er niet voor willen betalen. Maar hoe dit precies zit, is aan de taskforce om uit te zoeken.
- Bij verhuurders kan er sprake zijn van een split incentive. Ze hebben financieel vooral baat bij goedkope installaties die geen storingen geven, en niet bij efficiënte installaties.
- Bij bewoners is het van belang dat ze weten wat waterzijdig inregel is, wat het voor ze betekent, en hoe ze dat geregeld kunnen krijgen.
- Waar de installatiesector tekorten heeft aan mankracht, staan energiehulporganisaties klaar om een rol te spelen bij waterzijdig inregelen. In de taskforce kan worden uitgewerkt hoe ze hier een rol in kunnen nemen.

Uitvoerende partijen

- De taskforce zal een vaste staf hebben van ca. 3 fte, en betrokkenheid van de diverse branches. De vormgeving moet in afstemming met deze partijen.

Juridische toets

- Geen juridische bezwaren voorzien

Naleving

- Afhankelijk van hoe de taskforce vormgegeven wordt zullen afspraken worden gemaakt voor de borging.

Beleidsoptie F8: Gebiedsgerichte aanpak

Type maatregel: Faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- In veel gebieden spelen naast een verduurzamingsopgave ook verwante vraagstukken in het sociale en ruimtelijke domein. Veel van deze opgaven komen samen in kwetsbare wijken waar vaak vanuit de opgave - en minder vanuit de wijk - aandacht voor is en (in voor sommige opgaven) middelen voor beschikbaar zijn. Hierbij gaat het om een combinatie van verduurzaming, funderingen en klimaatadaptatie, maar ook het verdichten en beter benutten van de bestaande voorraad met een realisatiestimulans, de vervanging van de riolering of de aanleg van een warmtenet met de WIS.
- Bij het aanpakken van deze problemen is het vaak effectiever en doelmatiger om de problemen integraal aan te pakken: de NPLV-aanpak toont aan dat maatregelen in een integrale aanpak elkaar versterken en meer effect sorteren en efficiënter zijn.
- De meervoudige problematiek speelt in NPLV-gebieden én daarbuiten. Bij de selectie van de NPLV-gebieden waren de criteria gericht op gebieden met een langjarige en geconcentreerde stapeling van opgaves op onderwijs, armoede, gezondheid, wonen en veiligheid. De verduurzamingsopgave was geen specifiek selectiecriterium. De NPLV-gebieden gaan gericht ondersteund worden vanuit met budget voor verduurzaming en energiearmoede uit het coalitieakkoord[36], waarbij de koppeling wordt gelegd met de sociale opgaven waaronder schuldenproblematiek, etc. Voor gebieden buiten het NPLV zijn nog geen middelen beschikbaar voor een integrale aanpak.

Maatregel

- Kern is dat we naar voorbeeld van het NPLV een gekantelde aanpak in de gebieden inzetten, zowel in aanpak van het Rijk als in de aanpak van de gemeente: het gebied centraal, de opgaven en middelen integraal samenbrengen en opgaven integraal aanpakken. Dit betekent samenwerken over grenzen van opgaven en organisaties heen in plaats werken vanuit één opgave. Deze gekantelde aanpak is nodig om in deze gebieden met complexe opgaven daadwerkelijk tot een aanpak te komen, de business case rond te krijgen en voor bewoners het verschil te kunnen maken. Doel is om maatregelen te treffen die wat betreft verduurzaming bijdragen aan het terugdringen van (het risico op) energiearmoede.
- Dit fiche heeft betrekking op een extra gebieden die niet in het NPLV vallen, maar die met de NPLV-achtige aanpak geholpen kunnen worden. Daarbij wordt geleerd van de aanpak van verduurzaming in de NPLV-gebieden. De aanpak wordt gefaseerd ingezet, nadat eerst ervaringen zijn opgedaan met de uitbreiding van de aanpak in de huidige NPLV-gebieden;
- Met de in dit fiche gevraagde middelen zal in samenhang met beschikbare middelen in andere fiches gerichte en integrale ondersteuning ingezet worden in een aantal niet-NPLV gebieden, waarbij het verduurzamingsvraagstuk een belangrijk deel van de opgave betreft, maar ook belangrijke opgaven als funderingsschade of hitte en wateroverlast spelen. Doordat verschillende opgaven samenkomen zijn de verschillende betrokken partijen van elkaar afhankelijk om tot een oplossing te komen. De gebieden worden geselecteerd op samenloop van opgaven en op inzet en commitment van betrokken stakeholders en met name gemeenten.
- De aanpak bestaat uit:
  - Uitvoeringskracht via een stevigere governance via een alliantie met daarin een bestuurder vanuit de gemeente, Rijksvertegenwoordiger, gebiedsgerichte programmadirecteur, bestuurder corporatie, financiële instelling, evt. directeur warmtenet, etc.
  - Integraal gebiedsbudget dat in te zetten is voor de relevante opgaven, met daarnaast vanuit iedere bestaande geldstroom 15% relatief vrij besteedbare middelen voor noodzakelijk uitgaven voor de ontwikkeling die lastig onder een van de opgaven te brengen zijn. Dat gebiedsbudget kan deels worden bekostigd uit de nieuwe Rijksmiddelen die in dit fiche worden gevraagd. Daarnaast zijn aanvullingen (geen onderdeel van de claim in dit fiche) waar mogelijk en wenselijk uit:
    a. Bestaande Rijksmiddelen (ISDE, SVVE, DUMAVA, ISDE, Energiearmoede, Nationaal Warmtefonds, WIS, realisatie-stimulans, Volkshuisvestingsfonds?);

[36] Er zijn er vanaf 2029 middelen opgenomen voor het NPLV: tot en met 2035 in totaal € 945 miljoen. Daarvan is € 109 miljoen/jaar beschikbaar voor verduurzaming, uitvoeringskosten voor de Allianties van de NPLV-gebieden, handhaving en het Energiehuis. Dit budget is bestemd voor NPLV-gebieden.

b. gemeentelijke budgetten komen voor o.a. wijkvernieuwing, riolering, veiligheid, verduurzaming, etc.;
c. corporatiebudgetten die waarschijnlijk veel bezit hebben in desbetreffende gebieden (als onderdeel van hernieuwde NPA); en
d. privaat budget van o.a. banken, die in die wijken ook de grootste financiële risico's lopen en daar vanuit o.a. EU-wetgeving kapitaal voor moeten reserveren, verzekeraars, die grote gezondheidswinst kunnen halen en eventueel bouwbedrijven.

- Verder wordt uitgewerkt wat nodig is om private partijen daadwerkelijk in te laten stappen, zoals bijvoorbeeld een transformatiefonds voor de financiering van de voorfase.[37]
- Voor de middelen in het gebiedsbudget geldt dat daar geen schotten voor besteding van middelen in wenselijk zijn, om een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken. Desalniettemin zijn de middelen in dit fiche primair bedoeld voor verduurzaming, en niet voor eventuele andere problematiek, zoals funderingen.
- Aanvullend moet worden bezien hoe - zeker voor VvE's - de ontwikkelwaarde (opbrengst optoppen of onderkelderen) kan worden benut voor de verduurzamings-, onderhouds-, of funderingsopgave. Daarvoor moeten bestaande arrangementen verder worden ontwikkeld/gestandaardiseerd.

Doelgroep

- Via verschillende routes is er contact met partijen in gebieden waar deze problematiek speelt. In de Nationale Aanpak Funderingen (NAF) werken publieke en private partijen samen om elk vanuit hun eigen rol bij te dragen aan wat eigenaren niet alleen kunnen oplossen en aan wat nodig is om de funderingsopgave te ondersteunen.[38] De financiële sector heeft zich verenigd in het platform duurzame financiering en kijkt welke bijdrage de financiële sector al dan niet samen met de overheid of het bedrijfsleven kan leveren aan klimaatadaptatie.[39] Ook via NPLV lopen verkennende gesprekken om te kijken in welke gebieden de NPLV-aanpak ingezet zou kunnen worden.
- Eerste stap om tot selectie van de gemeenten te komen is om scherper in kaart te krijgen in welke gebieden de stapeling van problematiek het grootste is. Hiervoor loopt nu een onderzoek. Op basis van dat onderzoek en in overleg met de betrokken partijen zullen maximaal 10 niet-NPLV-gemeenten worden geselecteerd.
- Selectie van deze wijken in gemeenten voor deze maatregelen vindt plaats op basis van:
  a. aantoonbare, omvangrijke en urgente opgave op verduurzaming en energie-armoede, funderingen, inkomensprofielen op grond van lopende onderzoeken en gesprekken;
  b. toezegging en inzet gemeenten, en relevante partijen op vorming alliantie;
  c. opgave gaat de spankracht van de gemeente, betrokken partijen en eigenaren individueel boven en;
  d. het leereffect van deze aanpak voor andere gebieden.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- In meer gebieden dan de 20 NPLV-gebieden spelen complexe, meervoudige opgaven, die de gemeenten niet alleen kunnen aanpakken. Dit vraagt om antwoorden.
- Waar meerdere vraagstukken aan de orde zijn in een wijk, moet verduurzaming vaak in samenhang met de rest van de opgaven worden gezien. Verduurzaming is in sommige gevallen pas mogelijk als er éérst andere vraagstukken worden opgepakt, zoals funderingsproblematiek. Ook kunnen gezondheidsklachten hun oorsprong hebben in tochtige woningen, waardoor het verhelpen van een probleem dat zich in de gezondheidszorg uit, mede verholpen kan worden met aanpassingen in de woning.
- Voor de wijken waar meerdere vraagstukken samenvallen geldt dat actoren elkaar nodig hebben om antwoorden te vinden. Deze vraagstukken zijn vaak 'van nationaal belang' maar manifesteren zich lokaal in steden, dorpen, wijken, buurten, blokken, straten. De opgaven en risico's zijn niet evenredig verdeeld over het land, in gemeenten en in wijken en dit versterkt de ongelijkheid.
- Deze gekantelde aanpak is nodig om in deze gebieden met complexe opgaven daadwerkelijk tot een aanpak te komen, de business case rond te krijgen en voor bewoners het verschil te kunnen maken.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De bijdrage van deze maatregel voor de klimaatdoelen zal afhankelijk zijn van het totaalpakket waarvoor wordt gekozen. Met deze maatregel wordt een belangrijke voorwaarde ingevuld om in wijken waarin meerdere vraagstukken spelen effectief te kunnen zijn. Deze maatregel zal het meeste effect sorteren als die in combinatie met maatregelen uit andere

[37] Transformatiefaciliteit | SVn
[38] Brief - Voortgangsbrief Nationale Aanpak Funderingen
[39] Werkgroep Klimaatadaptatie | De Nederlandsche Bank

fiches wordt ingezet, namelijk in combinatie met extra ondersteuning voor kwetsbare doelgroepen (fiche S4) en subsidies (fiche S3).
- Voor een indicatie van de kwantitatieve bijdragen aan de klimaatdoelen van dit fiche wordt daarom verwezen naar deze twee andere fiches. Dit fiche levert op zichzelf geen extra bijdrage aan de klimaatdoelen en is niet doorgerekend door Kalavasta.[40]

Financiële consequenties begroting

Om een geïntegreerde aanpak in maximaal 10 niet-NPLV gebieden toe benutten/in te zetten, zijn middelen nodig. Per jaar betreft het benodigde bedrag € 50 miljoen. Hierbij is hetzelfde bedrag per gebied als basis genomen dat nodig is als voor de 20 bestaande NPLV-wijken voor de Aanpak energiearmoede, die bestaat uit o.a. uitvoeren van isolatiemaatregelen, toezicht en handhaving en uitvoeringskosten. Voor de 20 bestaande NPLV-gebieden is voor deze aanpak in totaal € 109 miljoen beschikbaar, voor de 10 nieuw aan te wijzen gebieden wordt daar dus circa de helft voor gerekend. De € 50 miljoen betreft de Rijksbijdrage voor een integraal gebiedsbudget en eventuele generieke faciliteiten zoals een transformatiefonds.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2031-2035	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen	400		50	50	50	50	-

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Zie fiches S3 en S4.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Deze maatregel is doeltreffend om in gebieden waar meerdere vraagstukken spelen verduurzaming mogelijk te maken voor kwetsbare huishoudens. Zonder middelen om een integrale aanpak vorm te geven en rendabel te maken zijn individuele partijen van anderen afhankelijk om stappen te zetten. Dit resulteert in een situatie, waarbij maatregelen vaak helemaal niet genomen worden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Uitvoerende partijen
- Voor de uitvoering van deze maatregel wordt de NPLV-aanpak als voorbeeld genomen, waarbij ingezet wordt op het creëren van allianties om tot een integrale aanpak te komen.
- Voor het creëren van allianties is de inzet nodig van overheden, maatschappelijke en private partijen samen met bewoners en eigenaren. Samenwerking is nodig en ontstaat als partijen een eigen én een gedeeld belang hebben.
- Afhankelijk van de problematiek die in de gebieden speelt en aangepakt wordt, dienen betrokken partijen deel te nemen en worden de Allianties vormgegeven.

Juridische toets
- Afhankelijk van de vormgeving van de aanpak en een evt. Transformatiefonds, zal moeten worden bezien welke juridische kaders of toetsen noodzakelijk zijn.

[40] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Beleidsoptie F9: Gestandaardiseerde aanpak voor opschaling van de verduurzaming van woningen

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Om de doelen voor de verduurzaming van de woningvoorraad te behalen moeten we sneller, efficiënter en betaalbaarder renoveren/verduurzamen. Dit kan worden gerealiseerd door grootschaliger en efficiënter te werken over de hele keten doormiddel van renovatiestromen. Hierdoor wordt verdere standaardisering, industrialisering, procesoptimalisatie en digitalisering mogelijk – zowel aan de vraag- als de aanbodkant van de verduurzamingsmarkt. Momenteel is de vraag nog te reactief en versnipperd waardoor renovatiestromen onvoldoende op gang komen – en de benodigde snelheid en kostenvoordelen achterblijven.

Beschrijving maatregel

- De maatregel houdt concreet in dat het Rijk de steun aan de vraagzijde verder intensiveert en afspraken maakt voor het op gang brengen van een renovatiemarkt die werkt middels gestandaardiseerde, continue, voorspelbare en volumineuze renovatiestromen en organisaties stimuleert om te investeren in opschaling en hun hierop in te richten.
- De maatregel bouwt voort op het huidige programma Verbouwstromen waarin tot en met 2029 samen met regionale samenwerkingsverbanden wordt gewerkt aan het opzetten van grootschalige, gestandaardiseerde, continue en voorspelbare renovatiestromen.[41]
- De maatregel is tweeledig:

  1. *Ondersteuning per regio voor collectieve uitvraag verduurzaming koopwoningen en realiseren executiekracht regionale uitvoeringsorganisatie*
     - Het implementeren en opschalen van de verbouwstromenaanpak in (nieuw te vormen) regionale samenwerkingsverbanden/structuren vraagt om (actieve) ondersteuningscapaciteit en budget.
     - Vanaf 2028 (t/m 2035) wordt vraagbundeling in het kader extra gestimuleerd om versneld tot renovatiestromen te komen. De kennis die in het programma Verbouwstromen is opgedaan wordt versneld verspreid in actieve, regionale ondersteuning voor de particuliere markt (per cluster van verschillende gemeenten, van 5 regio's naar 25) gericht op het implementeren en toepassen van de ontwikkelde *best practices*.
     - Deze ondersteuning wordt bij voorkeur belegd in een bestaande regionale structuur en moet naar een landelijke dekking groeien. De ondersteuning zal worden gericht op het ontwikkelen van een collectieve uitvraag via regionale samenwerkingen in de particuliere koopmarkt, inclusief het realiseren van executiekracht voor de deelnemende organisaties.

  2. *Nationale prestatieafspraken maken in combinatie met fiscaal voordeel of subsidie of tenderregeling voor gestandaardiseerde aanpak van verhuurders (met groot aantal huurwoningen)*
     - Over het opschalen van de aanpak maakt het Rijk afspraken met Aedes. Deze afspraak kan de voorwaarde vanuit het Rijk zijn voor een fiscaal voordeel (verlaagde VPB) of een subsidie- of tenderregeling gericht op het subsidiëren van verduurzamingspakketten die als renovatiestromen/treintjes in de markt worden gezet.
     - Vanaf 2028 (t/m 2035) worden er extra middelen voor verhuurders met een groot aandeel huurwoningen (met name woningcorporaties) beschikbaar gesteld met als voorwaarde dat zij hun organisatie herstructureren en dat zij zo snel mogelijk met een 1e renovatiestroom van start gaan.

Doelgroep

- De maatregel is gericht op zowel eigenaren van een koop- als een huurwoning. Het meeste potentieel zal zich bevinden in die delen van de woningvoorraad, rijtjeswoningen, portiek- en galerijflats, waar meer uniformiteit is en dus meer vraagbundeling mogelijk is.
- Parallelle sporen via individuele verduurzaming, verhuurders en gemeentelijke wijkaanpakken zullen blijven bestaan, maar leiden door het steeds meer geüniformeerde aanbod steeds minder tot versnippering van de markt.

[41] Op dit moment ondersteunt het programma Verbouwstromen in de markt voor particulieren in vijf regio's (totaal 49 gemeenten en 7 ontzorgende partijen betrokken) en in de huurmarkt in zeven samenwerkingsverbanden (35 woningbouwcorporaties en 25 aanbieders betrokken).

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Om uiterlijk in 2050 te komen tot een emissievrije en energiezuinige gebouwde omgeving moet de verduurzaming van de woningvoorraad aanzienlijk versnellen. De huidige verduurzaming van woningen verloopt nog onvoldoende snel om dit einddoel te realiseren. Dit komt mede door informatie-asymmetrie en coördinatieproblemen tussen vraag (huiseigenaren) en aanbod (aanbieders van verduurzamingsmaatregelen).
- Particuliere woningeigenaren ervaren onvoldoende handelingsperspectief en hebben weinig vertrouwen in de verduurzamingsmarkt. Hierdoor blijven investeringen in verduurzaming achter, terwijl grootschalige renovatie van de bestaande woningvoorraad noodzakelijk is om de doelstellingen voor 2050 te halen.
- Door op basis van een gestandaardiseerde aanpak te werken, kunnen aanbieders efficiënter te werk gaan en profiteren huiseigenaren en verhuurders van meer transparantie, kostenreductie en een snelle aanpak van hun woningen.
- Door te voorzien in schaal krijgen bedrijven de ruimte om een voorspelbare verduurzamingsstroom te organiseren en hun organisaties hierop in te richten en door te ontwikkelen. Dit is nodig om voldoende uitvoeringscapaciteit op te bouwen en de grote hoeveelheid renovaties die richting 2050 nodig is daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

De maatregel is randvoorwaardelijk voor verduurzaming: door de renovatiestromen worden woningen sneller en goedkoper verduurzaamd. Het is echter niet zo dat die woningen alleen door deze maatregel worden verduurzaamd, dus het is lastig om een zelfstandig CO_2-effect aan de maatregel te verbinden en de maatregel is niet doorgerekend door Kalavasta.[42]

Financiële consequenties begroting

Maatregel 1: ca. € 2,5 miljoen per regio voor 2 jaar ondersteuning van regio's (cumulatief € 62,5 miljoen voor 25 regio's) vanaf 2028 voor:

- organiseren van een collectieve uitvraag in de particuliere koopmarkt;
- organiseren van executiekracht in een lerende samenwerking. Uitgaande van een regionaal team van 5 fte (€ 100.000 per fte per jaar) en een leer- en ontwikkelbudget van € 500.000 per jaar per regio'
- uitkeren van een prestatiebonus aan het uitvoeringsconsortium (€ 500 voor 1e 1.000 woningen/per regio) als bewoners in één keer naar gasloos/de Standaard gaan.

Maatregel 2: extra financiële ondersteuning voor verhuurders á € 3.750 per woning voor de eerste 100.000 woningen, die middels een gestandaardiseerde aanpak van verhuurders en markpartijen worden verduurzaamd (€ 375 miljoen over de periode 2028-2035).
De subsidie of tenderregeling is in combinatie met Nationale Prestatieafspraken en helpt om de markt op gang te brengen. Daarna moet de markt zelfstandig kunnen opereren zonder financiële ondersteuning. Voor het subsidiebedrag per woning is uitgegaan van:

- gemiddelde huidige MEER subsidie is € 7.500 per woning voor renovatie met een hoog verduurzamingsniveau (>50% CO_2-reductie), zijnde vergaande verduurzamingspakketen;
- de MEER subsidieontvanger (koplopers) betalen nu de hoogste aanloopkosten;
- in 2028 veelal alle woningen met een EFG-label uitgefaseerd of in voorbereiding;
- verduurzaming resterende opgave vergt minder vergaande maatregelen (van volledige verduurzamingspakketten-stromen naar enkel en meervoudige maatregelen stromen);
- uitgaande voor de nieuwe maatregel van 50% van de gemiddelde MEER-subsidie (€ 3.750/woning) voor de eerste 100.000 woningen (t/m 2035) gaat het om een subsidiebudget van in totaal € 375 miljoen om de markt op gang te brengen;
- de nieuwe maatregel gaat uit van nudging (i.p.v. compensatie meerkosten), met als voornaamste doel verhuurders op grotere schaal versneld te verleiden ook renovatiestromen op te zetten in navolging van de koplopers.

€ (jaarlijks, in miljoenen)	**Cumulatief 2027-2050**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
Maatregel 1: ondersteuning per regio voor organiseren collectieve uitvraag verduurzaming koopwoningen	€ 62,5		€ 20,83	€ 20,83	€ 20,83	
Maatregel 2: subsidie/tender-regeling voor gestandaardiseerde aanpak verhuurders	€ 375					

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Koopmarkt

[42] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

- Woningeigenaren krijgen handelingsperspectief en kunnen gebruik maken van een integrale klantreis waarbij ze duidelijkheid hebben over kosten, kwaliteit, planning en subsidies. Ze voeren regie op hun eigen verduurzamingsopgave waardoor hun energielasten dalen, hun woning meer comfort en een gezonder binnenklimaat heeft en ook toekomstbestendig is. In stappen of in één keer.
- Standaardisatie van beleidsuitvoering tot en met de klantreis minder (faal)kosten voor de uitvoeringsketen. Bedrijven investeren met het leer- en ontwikkelbudget in de kwaliteit van de klantreis (snellere doorlooptijd). Een aanpak met voldoende volume biedt ruimte voor continuïteit in planning waardoor het continue op- en afschalen van personeel verleden tijd wordt. In de uitvoering levert dit kosten en tijdbesparing op. Een continue workflow (hoge bewonersconversie en een snelle doorlooptijd in de klantreis) zorgt voor stabiliteit en biedt ruimte aan innovatiegedreven schaalvergroting. Bedrijven krijgen ruimte om te investeren in digitalisering, kwalitatieve proposities en personeel.

Huurmarkt
- Voor verhuurders leidt deze maatregel op korte termijn tot organisatorische inspanningen en voorbereidingskosten die op (middellange) termijn juist leiden tot minder voorbereidingskosten. Om voor de middelen in aanmerkingen te komen moeten zij hun vastgoeddata op orde brengen, bezit bundelen in logisch programmeerbare tranches, programmatische besluitvorming inrichten en hun marktuitvraag meerjarig en voorspelbaar organiseren. Deze inspanningen vragen aanvankelijk extra capaciteit en kunnen leiden tot hogere voorbereidingskosten.
- Voor marktpartijen verbetert de maatregel juist direct het investeringsperspectief. Een meer voorspelbare, continue en volumineuze vraag maakt het aantrekkelijker om te investeren in standaardisatie, industrialisatie, digitalisering, procesoptimalisatie en ketensamenwerking. Daarmee dalen op termijn de transactiekosten per woning, neemt de productiviteit toe en kunnen faalkosten en stilstand verminderen. Per saldo verschuift de maatregel kosten aan de voorkant van losse projecten naar investeringen in structureel organiserend vermogen en marktontwikkeling. Dat vergroot de kans dat kostenvoordelen niet incidenteel blijven, maar op grotere schaal en over langere tijd kunnen worden gerealiseerd.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Koopmarkt
- Wanneer regionale samenwerkingsverbanden krachten bundelen in een integrale gestandaardiseerde uitvraag waarin een lerende aanpak, inclusief leer- en ontwikkelbudget beschikbaar is, ontstaat een meerjarige ontzorgingsaanpak waarin opdrachtgever en opdrachtnemer efficiënter en effectiever worden.
- Bundeling van kennis en expertise op bewonersactivatie, data- en monitoring en lerend vermogen leidt tot verbeteren opdrachtconversies, daling (faal)kosten, ontstaan kwalitatievere klantreizen en integrale proposities richting bewoners.
- Door het regionaal ondersteunen van het organiseren/realiseren van een collectieve uitvraag en executiekracht wordt de markt in staat gesteld te voorzien in schaalbare, drempelloze en integrale klantreizen waarin bewoners op hun moment de stap naar de verduurzaming kunnen zetten. Dit creëert voorspelbaarheid en is de ultieme innovatieprikkel voor bedrijven in de particuliere markt om voor de baten uit te investeren.
- De maatregel is doelmatig omdat de opzet voorziet in structureel lerend vermogen en de noodzakelijke condities voor opschaling.

Huurmarkt
- Door het koppelen van een subsidie of tenderregeling aan nationale prestatieafspraken voor het opschalen van een gestandaardiseerde aanpak van verhuurders (met een groot aantal huurwoningen) en deze vorm te langs de vier structuurvoorwaarden (i) schaal, (ii) standaardisatie), (iii) continuïteit en (iv) voorspelbaar, dragen de middelen daadwerkelijk bij aan de omslag naar gestandaardiseerde, programmatische en meerjarige renovatiestromen. Hierdoor wordt er voorkomen dat de investeringsruimte verdwijnt in (de traditionele) individuele renovatieprojecten (n=1 aanpak).
- Wanneer bezit degelijke programmatisch (date op orde, bezit eenduidig geprogrammeerd rondom bundelingsprincipe(s) en besluitvorming op programma i.p.v. projectniveau zodat de woningen voorspelbaar op de markt komen) op de markt gezet wordt, zijn duidelijke efficiëntie-effecten zichtbaar (referentie MEER-consortia). Doordat verhuurders hun bezit gebundeld, voorspelbaar en op schaal in de markt zetten, kunnen marktpartijen investeren in efficiëntere uitvoering. De regeling heeft daarmee niet alleen een faciliterend, maar ook een normerend karakter.

- Marktprijzen blijven beheersbaarder, interne afdelingen van corporaties werken efficiënter en meerjarig vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers groeit, waardoor marktpartijen durven te investeren (ten behoeve van industrialisatie)
- Door de maatregelen te richten op die delen van de opgave waar standaardisatie, herhaalbaarheid en volume daadwerkelijk realiseerbaar zijn, wordt er voorkomen dat de middelen terechtkomen in kleinschalige, projectmatige aanpakken (waardoor de structurele markwerking en beoogde efficiëntiewinst beperkt blijven)
- Samenwerking tussen meerdere corporaties kan hierbij functioneel zijn, maar is geen doel op zicht. Vanuit doelmatigheid ligt het meer voor de hand te sturen op gerealiseerd volume, continuïteit en voorspelbaarheid dan op samenwerking.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Het organiseren van standaardisatie, continuïteit, voorspelbaarheid, volume en implementatievermogen is essentieel voor de doeltreffendheid van de verbouwstromenaanpak. Dit vraagt niet alleen om gedragsverandering (programmatisch i.p.v. projectenmatig werken) maar ook om organisatorische veranderingen. Organisaties vinden dit lastig en het vereist executievermogen. De regio's en samenwerkingsverbanden die het programma Verbouwstromen op dit moment ondersteund laten zien dat door de verbouwstromenaanpak er een duidelijk voordeel is aan zowel de vraag- als aanbodzijde (lagere kosten, meer verduurzamingen, minder risico, vergelijkbaarheid, etc.)

Uitvoerende partijen

1) Vraagzijde – Ondersteuning per regio voor collectieve uitvraag verduurzaming koopwoningen en realiseren executiekracht regionale uitvoeringsorganisatie

- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) organiseert regionale ondersteuning voor het stimuleren van de collectieve uitvraag van verduurzaming van koopwoningen.
- Hiervoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij:
  - Bestaande regionale samenwerkingsverbanden (dus geen nieuwe regio's)
  - Lessen en *best practices* voor ondersteuning van huidige Programma Verbouwstromen

2) Vraagzijde – nationale prestatieafspraken in combinatie met subsidie of tenderregeling voor gestandaardiseerde verduurzamingsaanpak verhuurders

- Het Rijk maakt afspraken met Aedes over het opschalen van de verbouwstromenaanpak.
- Het ministerie van BZK stelt vanaf 2028 een subsidie of tenderregeling op. De subsidie wordt jaarlijks opengesteld tot 2035 (tot 100.000 woningen).
- De subsidie wordt gericht op verhuurders met een groot aantal huurwoningen die geschikt zijn voor verduurzaming door middel van de verbouwstromenaanpak
- Bij de vormgeving van de subsidie of tenderregeling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de geleerde lessen van de consortia die MEER-subsidie ontvangen. De subsidie of tenderregeling heeft in tegenstelling tot de MEER een minder dominante sturing op CO_2-reductie, en meer op de vier structuurvoorwaarden (volume, standaardisatie, continuïteit en voorspelbaarheid).

Juridische toets

- De ondersteuning betreft voornamelijk niet-economische activiteiten (ondersteuningsactiviteiten)
- Bij de nationale subsidie/tenderregeling voor gestandaardiseerde aanpak van verhuurders voorziet artikel 38 bis van de AGVV in de mogelijkheid van investeringssteun in energie-efficiëntiemaatregelen ten behoeve van gebouwen voor de volgende kostenposten:
  - de installatie van geïntegreerde on-site installaties voor hernieuwbare energie waarmee elektriciteit, warmte of koude wordt geproduceerd, met inbegrip van maar niet beperkt tot fotovoltaïsche panelen en warmtepompen;
  - de installatie van uitrusting voor de opslag van de energie die in on-site installaties voor hernieuwbare energie wordt geproduceerd. De uitrusting voor opslag haalt op jaarbasis ten minste 75 % van zijn energie uit rechtstreeks aangesloten installaties voor de opwekking van hernieuwbare energie;
  - de aansluiting op een energie-efficiënt systeem voor stadsverwarming en/of -koeling en bijbehorende uitrusting;
  - de aanleg en installatie van oplaadinfrastructuur voor gebruik door de gebruikers van het gebouw, en daarbij behorende infrastructuur, zoals leidingen, indien de parkeervoorzieningen ofwel inpandig zijn of fysiek aan het gebouw grenzen;
  - de installatie van uitrusting voor digitalisering van het gebouw, met name om de gereedheid voor slimme toepassingen te vergroten, daaronder begrepen passieve

binnenhuisbekabeling of gestructureerde bekabeling voor datanetwerken en de randuitrusting van breedbandinfrastructuur op het eigendom waartoe het gebouw behoort, doch met uitsluiting van bedrading of bekabeling voor datanetwerken buiten het eigendom;
    - investeringen in groendaken en uitrusting voor het opvangen en gebruiken van regenwater.
- Op grond van artikel 38 bis, lid 6, AGVV moet de steun leiden tot een verbetering van de energieprestatie van het gebouw, van ten minste 20 % ten opzichte van de situatie vóór de investering in het geval van renovatie van bestaande gebouwen.

Naleving
- Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het monitoren van de effectiviteit van de maatregelen binnen de gestandaardiseerde aanpak.
- Monitoring kan plaatsvinden aan de hand van het opstellen van bepaalde KPI's binnen het programma, zowel aanbod- als de vraagzijde. Bijvoorbeeld:
    - De verduurzamingsmarkt voor de gebouwde omgeving bestaat in 2035 voor X% aan gestandaardiseerde aanpak (combinatie van alle maatregelen)
    - In 2035 zijn X aantal koopwoningen verduurzaamd aan de hand van een gestandaardiseerde aanpak onder begeleiding van de regionale ondersteuning (maatregel 1)
    - In 2035 zijn X aantal huurwoningen verduurzaamd aan de hand van een gestandaardiseerde aanpak die werd gestimuleerd via de subsidie/tenderregeling (maatregel 2)

Beleidsoptie F10: Verhogen kwaliteit van installatiepersoneel en energieadviseurs

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Bewoners krijgen vaak tegenstrijdig en versnipperd advies over woningverduurzaming van verschillende adviseurs en installateurs, waardoor geen duidelijke route ontstaat naar een passende oplossing.
- Deze versnippering leidt tot onzekerheid bij bewoners, waardoor investeringsbeslissingen worden uitgesteld. Daarnaast bestaat het risico dat maatregelen niet goed op elkaar aansluiten, minder kosteneffectief zijn of onvoldoende bijdragen aan het uiteindelijke doel (een emissievrije woning en gebouwde omgeving).

Maatregel

Om het vertrouwen van bewoners te vergroten en tegenstrijdige adviezen over verduurzaming te verminderen, worden drie samenhangende maatregelen voorgesteld.

1. *Landelijk erkend afwegingskader*
   Ontwikkeling van een landelijk erkend afwegingskader voor woningverduurzaming met brancheorganisaties, kennisinstellingen en marktpartijen. Het afwegingskader biedt adviseurs en installateurs één uniforme basis voor het analyseren van woningen, het afwegen van maatregelen en het opstellen van toekomstbestendige verduurzamingsroutes. Het afwegingskader bevat:
   a. Uniforme beslisregels voor veelvoorkomende verduurzamingsvraagstukken, zoals isolatievolgorde, ventilatie, hybride of volledig elektrische warmtepompen, aansluiting op warmtenetten, zonnepanelen, natuurlijke vervangingsmomenten.[43]
   b. Uniforme uitgangspunten voor onder andere woninganalyse, samenhang tussen maatregelen, dimensionering van installaties, ventilatie, comfort en toekomstbestendige verduurzamingsroutes richting een emissievrije woning.
   c. Standaard verduurzamingsroutes en afwegingsprincipes voor veelvoorkomende woningtypen.

2. *Inrichting van een openbaar register van installateurs en energieadviseurs*
   Ontwikkeling van een landelijk kwaliteits- en registratieprogramma voor installateurs en energieadviseurs die actief zijn in de verduurzaming van woningen (samen met brancheorganisaties, kennisinstellingen en marktpartijen). Het doel is de vakbekwaamheid te vergroten, de kwaliteit en uniformiteit van advisering te verbeteren en het vertrouwen van bewoners te versterken. Deelname aan het programma is vrijwillig. Deelnemers worden opgenomen in een landelijk register via het Energiehuis, als zij aantoonbaar:
   a. Werken volgens het landelijke afwegingskader (maatregel 1);
   b. deelnemen aan praktijkgerichte scholing en permanente professionele ontwikkeling;
   c. deelnemen aan intervisie en regionale leerkringen waarin praktijkervaringen en casussen worden uitgewisseld.

3. *Monitoring en steekproefsgewijze kwaliteitscontrole*
   Via het Energiehuis wordt een landelijke kwaliteitsmonitor ingericht, die praktijkervaringen met woningverduurzaming terugkoppelt aan installateurs, energieadviseurs en brancheorganisaties. De kwaliteitsmonitor is gebaseerd op technische indicatoren (o.a. werkelijk energiegebruik, gerealiseerde besparing, comfort). Daarnaast wordt steekproefsgewijs gemonitord of installateurs en adviseurs werken met het erkende afwegingskader en of zij tot vergelijkbare conclusies komen.

Doelgroep

[43] Het afwegingskader bouwt voort op bestaande instrumenten, zoals ISSO-publicatie 82.1, BRL 9500-MWA en het Renovatiepaspoort. Waar deze instrumenten zich vooral richten op het bepalen van de energieprestatie en het opstellen van maatwerkadvies, richt het afwegingskader zich op de integrale afweging, prioritering en samenhang van verduurzamingsmaatregelen. Het afwegingskader wordt geïntegreerd in het Energiehuis (zie fiche F2), bestaande digitale adviestools en opleidingen. De opzet is modulair en sluit aan op de bestaande ISSO-systematiek, met modules voor woninganalyse, verduurzamingsscenario's (basis, midden, emissievrij), keuze van installaties, samenhang tussen maatregelen, natuurlijke vervangingsmomenten.

- De primaire doelgroep zijn energieadviseurs en installateurs die bewoners adviseren over woningverduurzaming. Ook zijn brancheorganisaties, opleidingsinstituten en kennisinstellingen betrokken bij de ontwikkeling van standaarden, opleiding en kwaliteitsborging.
- Uiteindelijk komt de maatregel eigenaren van koopwoningen die advies inwinnen over verduurzaming ten goede doordat de adviezen consistenter en betrouwbaarder zijn.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Om de gebouwde omgeving in 2050 emissievrij te maken, moeten de komende decennia miljoenen woningen stapsgewijs worden verduurzaamd. Dit vraagt om eenduidige en toekomstbestendige adviezen.
- Zonder uniforme uitgangspunten bestaat het risico op suboptimale of tegenstrijdige maatregelen, waardoor extra kosten ontstaan en latere verduurzamingsstappen worden bemoeilijkt.
- Een landelijk afwegingskader zorgt ervoor dat adviseurs en installateurs vanuit dezelfde uitgangspunten werken, waardoor verduurzamingsmaatregelen beter op elkaar aansluiten en bijdragen aan het einddoel van een emissievrije woning.
- Door kwaliteitsborging, monitoring en continue actualisatie ontstaat een lerend systeem dat de kwaliteit van advisering verbetert en de grootschalige verduurzamingsopgave richting 2050 ondersteunt.
- Meer eenduidigheid en vertrouwen leiden tot meer investeringsbereidheid van bewoners, waardoor het tempo van woningverduurzaming toeneemt.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Een exacte kwantificering is op voorhand moeilijk te geven, omdat de maatregel primair ingrijpt op kwaliteit en gedrag binnen de sector. De effecten daarvan zijn niet volledig toe te rekenen aan verbeterde advisering alleen. Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[44]
- Uit verschillende onderzoeken[45] blijkt dat begeleiding, ontzorging en integrale ondersteuning bijdragen aan een hogere uitvoeringsbereidheid voor verduurzamingsmaatregelen en effectievere verduurzamingsstappen, wat naar verwachting leidt tot effectievere verduurzamingsmaatregelen en extra energiebesparing.

Financiële consequenties begroting

- Deze maatregelen vragen primair om inzet door marktpartijen ondersteund door de overheid met alleen personele inzet ter stimulering.

€ (jaarlijks, in miljoenen)	**Cumulatief 2027-2050**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
1.Erkend afwegingskader	0,22	0,11 (0,75 FTE)	0,07 (0,5 FTE)	0,04 (0,25 FTE)	0	0
2.Openbaar register	0,15	0,04 (0,25 FTE)	0,07 (0,5 FTE)	0,04 (0,25 FTE)	0	0
3.Kwaliteitsmonitor	Maakt onderdeel uit van maatregel 1 en 3.					

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Financiële voordelen voor burgers zijn op voorhand moeilijk te geven, omdat de maatregelen primair ingrijpen op kwaliteit en gedrag binnen de sector.
- De eenmalige ontwikkelkosten voor een landelijk afwegingskader bedraagt zo'n € 1 à € 2 miljoen, die brancheorganisaties, kennisinstellingen en marktpartijen zullen bekostigen. Structurele beheer- en actualisatiekosten bedragen ca. € 0,25 miljoen per jaar.
- De eenmalige ontwikkelkosten voor het kwaliteits- en registratieprogramma bedraagt zo'n € 1 miljoen, die brancheorganisaties, kennisinstellingen en marktpartijen zullen bekostigen. Structurele beheer- en actualisatiekosten maken onderdeel uit van bestaande herscholingseisen/-trajecten.
- Marktpartijen (ca. 20.000 installateurs en ca. 2.500 energieadviseurs) investeren in het versterken van hun vakbekwaamheid; zo'n € 500 à € 1.000 per medewerker per jaar. Structureel maakt de versterkte vakbekwaamheid onderdeel uit van bestaande herscholingseisen/-trajecten, waarvoor installateurs en energieadviseurs al kosten maken.
- Opzetten van een kwaliteitsmonitor (data-model, ICT-platform, koppeling Energiehuis) bedraagt zo'n € 1 miljoen, die brancheorganisaties, kennisinstellingen en marktpartijen zullen bekostigen. Structurele kosten voor databeheer, analyse, steekproeven en rapportages bedragen ca. € 0,5 miljoen per jaar.

[44] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.
[45] Zie: Woningverduurzaming | Sociaal en Cultureel Planbureau, Op weg naar een effectieve ontzorgingsmarkt en From collective to individual decision-making.

€ (jaarlijks, in miljoenen)	**Cumulatief 2027-2050**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)	0	0	0	0	0	0
Erkend afwegingskader	7,5	1	1	0,25	0,25	0,25
Openbaar register	23,5	1	15	7,5	0	-
Kwaliteitsmonitor	12,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- De voorgestelde maatregelen dragen naar verwachting bij aan meer uniformiteit, kwaliteit en integraliteit in verduurzamingsadvies en uitvoering. Door het versterken van vakbekwaamheid, het ontwikkelen van een uniform afwegingskader en het organiseren van structurele feedback uit de praktijk, nemen tegenstrijdige adviezen en suboptimale verduurzamingsmaatregelen af. Hierdoor krijgen bewoners meer vertrouwen in verduurzamingsadvies, worden adviezen beter opgevolgd en kan de verduurzaming van de woningvoorraad effectiever en sneller plaatsvinden.
- Het alternatief is een volledig nieuw certificerings- en toezichtstelsel. Een dergelijk stelsel vraagt aanzienlijke investeringen in normontwikkeling, certificatie-instellingen, accreditatie, toezicht en handhaving. De voorgestelde maatregelen maken gebruik van bestande organisaties, opleidingen, instrumenten en publieke initiatieven zoals het Energiehuis en Verbeterjehuis.nl. Hierdoor kunnen vergelijkbare kwaliteitsverbeteringen tegen aanzienlijk lagere maatschappelijke kosten worden gerealiseerd.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De maatregelen zijn gericht op gedragsverandering bij installateurs, energieadviseurs en brancheorganisaties. Van hen wordt verwacht dat zij meer integraal samenwerken, investeren in vakbekwaamheid, gebruikmaken van uniforme werkwijzen en actief leren van praktijkervaringen en feedback. Dit gedrag vindt momenteel nog onvoldoende plaats door versnippering in de markt, beperkte prikkels voor kwaliteitsverbetering en een sterke focus op snelheid, volume en productverkoop.

Uitvoerende partijen

- Brancheorganisaties ontwikkelen samen met opleidings- en kennisinstellingen praktijkgerichte opleidingen, trainingen en hulpmiddelen. Installateurs en energieadviseurs nemen deel aan scholing en passen uniforme werkwijzen toe. Het Energiehuis ondersteunt bewoners in de klantreis en fungeert als toegangspunt voor informatie, begeleiding en doorverwijzing.
- Betrokken partijen zijn brancheorganisaties, opleidingsinstellingen, installateurs, energieadviseurs, kennisinstellingen, het Energiehuis, gemeenten en de Rijksoverheid. Mogelijke knelpunten zijn beperkte deelname, verschil in capaciteit tussen marktpartijen, verschillen in kennisniveau en coördinatie tussen betrokken partijen.
- De uitvoeringslasten bestaan voornamelijk uit ontwikkelingskosten voor opleidingen en tooling, tijdsinvesteringen voor scholing en de inrichting van een landelijke kwaliteitsmonitor. De administratieve lasten blijven beperkt doordat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande structuren en initiatieven.

Juridische toets

- Omdat deelname vrijwillig is en geen sprake is van een wettelijk verplicht certificeringsstelsel, zijn de juridische risico's beperkt. Wel moet bij de inrichting van het register rekening worden gehouden met privacywetgeving (AVG), transparante toelatingscriteria en non-discriminatoire toegang voor marktpartijen. Wanneer deelname aan het afwegingskader wordt gekoppeld aan publieke subsidieregelingen of ondersteuningsinstrumenten, moet worden geborgd dat deze voorwaarden proportioneel en objectief zijn.

Naleving

- Formele handhaving is niet voorzien. Naleving wordt bevorderd door opname in het openbare register, deelname aan de kwaliteitsmonitor, transparantie richting bewoners en de koppeling van het afwegingskader aan het Energiehuis, publieke ondersteuningsinstrumenten en subsidieregelingen. Hierdoor ontstaan marktprikkels die toepassing van de maatregelen stimuleren.

Beleidsoptie N1: Normeren van (hybride) warmtepomp op natuurlijke vervangingsmomenten

Type maatregel: Normeren

Omschrijving maatregel

Aanleiding:

- Uit het concept NBRP blijkt dat de groei van warmtepompen moet versnellen om het doel voor 2050 te kunnen halen.[46]

Maatregel

- De maatregel betreft een efficiëntie-eis voor verwarmingsinstallaties van 0,7 in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), waar het nu 1,31 is. Aan deze efficiëntie-eis kan de facto alleen worden voldaan met een (hybride) warmtepomp.[47]
- De normering van warmtepompen ziet op het moment waarop de cv-ketel wordt vervangen, bijvoorbeeld vanwege einde technische levensduur of vanwege een verbouwing.
- In dit fiche zijn twee varianten uitgewerkt.
  I. Variant 1 richt zich de op de woningtypen waar het besparingspotentieel het grootst is, zoals vrijstaande huizen, twee-onder-een-kapwoningen en hoekwoningen. Het verliesoppervlak is de beste voorspeller voor de warmtevraag van een woning en deze type huizen hebben meer verliesoppervlak dan tussenwoningen en appartementen. Op deze manier is de maatregel gericht en doelmatig, zonder dat er in de voorwaarden gerekend wordt met een terugverdientijd.
  II. In variant 2 vallen alle grondgebonden woningen vanaf 2029 onder de norm, wat neerkomt op ca. 4,25 miljoen woningen, rekening houdend met uitzonderingen voor warmtenetten en monumenten.
- Beleidsmatig is het ook mogelijk om voor een tussenvariant te kiezen, waarbij de doelgroep van de maatregel na verloop van tijd wordt uitgebreid.

Uitganspunten voor beide varianten

- Appartementen zijn uitgezonderd i.v.m. de (ruimtelijke) inpasbaarheid en beperkte opbrengst vanwege laag gasgebruik. De potentiële CO_2-reductie per woning is dus beperkt, terwijl een (hybride) warmtepomp wel investeringen met zich meebrengt. Daarnaast zullen er veel warmtenetaansluitingen zijn in die groep. Ook monumenten zijn (vooralsnog) uitgezonderd.
- Uitgangspunt is om warmtepompen te normeren daar waar warmtenetten niet de beste oplossing zijn. Dit is juridisch en uitvoeringstechnisch een complexe uitzondering, die lastig te kwantificeren is. Gegeven de scope is de inschatting dat ca. ⅙ van de grondgebonden woningen hierdoor zal worden uitgezonderd. De onderbouwing is als volgt: voor 27% van de woningen is aansluiting op een warmtenet in de Startanalyse de goedkoopste optie. Omdat een relatief groot gedeelte van die woningen aangesloten zal worden op een warmtenet gestapelde bouw is, wordt een correctie van 1/6^{e} toegepast op het totaal van de grondgebonden woningen.
- Er is niet gecorrigeerd voor netcongestiegebieden waar (nog) geen all-electric warmtepomp geplaatst kan worden, omdat de normering uitgaat van minimaal een hybride warmtepomp. Daarnaast is er niet gecorrigeerd voor geluidsregelgeving. Beide factoren zullen mogelijk een (beperkte) impact hebben op het doelbereik al zijn er technische oplossingen voor beschikbaar.
- Omdat het eindbeeld vraagt om volledig aardgasvrij in 2050 wordt de normeringseis vanaf 2035 aangescherpt naar gasloos/all-electric i.p.v. minimaal hybride, zoals op dit moment ook al in de nieuwbouw het geval is. Dit betreft een aanscherping ten opzichte van het huidige coalitieakkoord. Bij de aanscherping naar *all-electric* kunnen in een deel van de woningen aanvullende investeringen nodig zijn, bijvoorbeeld in isolatie of het warmteafgiftesysteem.

[46] BZK (2026). Nationaal Plan voor de Renovatie van Gebouwen. Zie: https://www.internetconsultatie.nl/nbrp_nationaal_plan_renovatie_gebouwen/b1

[47] De normering is al eens eerder uitgewerkt voor invoering in 2026 en kende met name op het gebied van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid veel knelpunten, in het bijzonder de uitzondering op basis van terugverdientijd. Door de politieke focus op een 'haalbare en betaalbare' norm, kwam daar uiteindelijk een norm uit die tot slechts ca. 50.000 mutaties per jaar over de totale woning- en gebouwvoorraad zou leiden (op een totaal van >400.000 cv-vervangingen per jaar). In de uitwerking van de aangekondigde normering kunnen andere keuzes gemaakt worden op basis van deze eerdere ervaring.

Tabel: overzicht aantallen gebouwen onder verplichting

	Variant 1	*Variant 2*
Startpunt aantal woningen in Nederland	8,2 miljoen woningen	8,2 miljoen woningen
Uitzondering tussenwoningen	Circa 2,4 miljoen	N.v.t.
Uitzondering appartementen	Circa 3 miljoen	Circa 3 miljoen
Monumenten	85.000 woningen	85.000 woningen
Reeds geëlektrificeerd woningen (8,6%)[48]	340.000 binnen woningtypen normering	500.000
Reeds bestaande aansluitingen warmtenet[49]	59.000 binnen woningtypen normering	340.000
Totaal uitgezonderd	5,8 miljoen	3,57 miljoen
Aantal niet uitgezonderde gebouwen	2,4 miljoen woningen	4,25 miljoen
Aantal cv-ketels per jaar	Ca. 184.000 vervangingen per jaar	308.600 vervangingen per jaar
Correctie warmtenetten	30.700 vervangingen per jaar	51.400
Aantal warmtepompen per jaar	Ca. 153.000	257.000

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- De maatregel richt zich op de uitrol van (hybride) warmtepompen bij woningen. De warmtepomp moet de standaard worden daar waar geen warmtenetten komen. Het aantal installaties loopt achter op de doelstelling en een cv-ketel wordt nog vaak gekozen als default-optie. In het Coalitieakkoord van D66, VVD en CDA (2026) is daarom aangekondigd dat *"op plekken waar een warmtenet niet de meest geschikte oplossing is stimuleren en normeren we, per 2029, de uitrol van hybride, slimme warmtepompen"*.[50]
- Door de overstap voor bepaalde groepen te verplichten, zorgen we ervoor dat huishoudens in die situatie daadwerkelijk overstappen op een warmtepomp, waar ze zonder normering mogelijk voor een cv-ketel zouden kiezen. Deze stabiele vraag moet voor opschaling binnen de markt zorgen en helpen de warmtepomp de standaard te maken.
- Omdat de warmtepomp elektriciteit als energiebron heeft, is een woning met een warmtepomp weerbaarder/veerkrachtiger tegen sterke fluctuatie van fossiele energieprijzen in tijden van onzekerheid.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta. Het effect is in belangrijke mate afhankelijk van de naleving van de norm. Deze naleving is afhankelijk van het bredere pakket maatregelen dat wordt getroffen. De gedachte hierachter is dat een norm beter werkt in een pakket samen met faciliterend en subsidiërend beleid dan in isolatie. Daarom verschilt de naleving per fichepakket. De nalevingspercentages per norm en per pakket zijn tot stand gekomen in overleg met onafhankelijke experts van BZK, EZK, RVO, PBL en CPB. Appendix D in de doorrekening van Kalavasta gaat nader in op de veronderstelde naleving per norm en pakket en de wijze waarop deze tot stand is gekomen.[51]
- Bij het doorrekenen van het effect van de losse fiches gaat Kalavasta uit van de laagste naleving vastgesteld in de expertsessie, beschreven in appendix D. Dit betreft de nalevingsnormen van pakket 0 Budgetneutraal, deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.
- Wanneer de normering wordt gecombineerd met aanvullend faciliterend en subsidiërend beleid zoals in het Startpakket en pakketten 2 en 3 zijn de naleving en daarmee de CO_2-reductie naar verwachting hoger. Tegelijkertijd geldt dat de individuele CO_2-effecten van maatregelen in een pakket niet bij elkaar opgeteld kunnen worden omdat dan dubbeltellingen ontstaan.

[48] Monitor Warmtepompen 2025 | CBS
[49] Verbeterd zicht op warmtenetten | CBS
[50] Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie, p. 25
[51] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad. 15 oktober 2026.

Variant 1	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,1	1,3	2,4
Energiebesparing in PJ finale energie	2	23	45
Variant 2	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,2	2,2	3,9
Energiebesparing in PJ finale energie	3	39	73

Financiële consequenties begroting

- De uitvoering van de normering zelf heeft op zichzelf geen structurele financiële consequenties voor de rijksbegroting.
- Wel is er samenhang met de hoogte en beschikbaarheid van subsidies voor warmtepompen zoals geschetst in fiche F2a en handhavingskosten bij gemeenten.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De financiële kosten van burgers of bedrijven zullen neerkomen op de meerkosten van een (hybride) warmtepomp en de eventueel benodigde aanpassingen aan de woning voor de installatie. Daar tegenover staan baten van een warmtepomp door de vermeden kosten van energiebesparing door de efficiëntie van de warmtepomp en de vermeden gasvraag. Recent onderzoek van PBL, CPB en TNO laat zien dat warmtepompen voor 90% van de eengezinswoningen over de gehele levensduur financieel aantrekkelijk zijn, met de huidige subsidie- en financieringsvoorwaarden zoals het warmtefonds, hoewel het totale financiële voordeel beperkt is. Daarnaast neemt ook de woningwaarde toe, omdat een geïnstalleerde warmtepomp leidt tot een hoger energielabel.[52]
- De Installatiemonitor schat de financiële baten op de energierekening bij de gemonitorde populatie op € 412 voor hybride warmtepompen en € 603 bij all-electric warmtepompen gecorrigeerd naar een gemiddelde voorbeeldwoning met een oorspronkelijk gasverbruik van 1.200 m^3. De gekozen populatie in variant 1 heeft waarschijnlijk een hoger dan gemiddeld gasverbruik en daarmee hogere baten.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Een normering van verwarmingsinstallaties resulteert in meer warmtepompvervangingen per jaar door het verplichten en is daarmee doeltreffend.
- Normering op vervangingsmomenten (met name de koopsector) is op dit moment de ontbrekende schakel in de beleidsmix. Stimulering en informatievoorziening blijken onvoldoende om doelstellingen binnen bereik te houden.
- In variant 1 is het voor woningen die niet genormeerd worden ook een belangrijk signaal naar eigenaren, zoals we ook zagen bij de vorige aankondiging normering. In combinatie met subsidiëring, normering energielabels huur en de bestaande gasloze normering voor nieuwbouw brengt het de doelstelling voor warmtepompen en een CO_2-neutrale gebouwde omgeving in 2050 dichterbij.
- Hoewel normeren potentieel een goedkopere maatregel is, is het alleen effectief en verzekerd van voldoende naleving en draagvlak in samenhang met de juiste stimulering en ondersteuning. Dit geldt in het bijzonder bij kwetsbare of moeilijk bereikbare doelgroepen. De effectiviteit en scope van de normering zal kleiner worden zonder flankerend beleid.
- Voor het goed functioneren van een volledig elektrische warmtepomp is het van belang dat een woning op lage temperatuur (onder de 55 graden Celsius) kan worden verwarmd. In een deel van de woningen is daar extra isolatie of aanpassing aan het afgiftesysteem voor nodig. De aanscherping van de norm in 2035 leidt daarom voor sommige woningen ook tot aanvullende kosten voor isolatie of het afgiftesysteem, of een woning die niet optimaal kan worden verwarmd.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De beoogde gedragsverandering is warmtepompen de standaard maken voor gebouweigenaren bij vervanging van de cv-ketel of een ander mutatie moment van de woning/cv.
- Dit vindt op dit moment onvoldoende plaats ondanks dat uit onderzoek blijkt dat het voor veel eigenaren van grondgebonden woningen financieel loont.[53] De reden dat dit niet gebeurt zoeken we daarom in de drempels voor de overstap – niet bekend, aanpassingen die nodig zijn, leveren gedoe op in huis – en het feit dat mensen hun geld liever aan andere zaken besteden.

[52] Huurwoning met energielabel E, F of G? Verduurzamen zorgt voor flinke waardestijging
[53] Onderzoek CPB inkomenseffecten verduurzaming

- Hoewel de businesscase voor de meeste grondgebonden woningen goed is, zal door de voorinvesteringskosten voldoende flankerend beleid nodig zijn om een norm met een breder doelbereik werkbaar te houden. Bijvoorbeeld voor moeilijk bereikbare groepen in (energie)armoede, of daar waar geen financieringsruimte is.
- Het benodigde doenvermogen voor een ISDE-aanvraag voor een warmtepomp is door CE Delft onderzocht, waaruit blijkt dat het aanschaffen van een warmtepomp te doen is voor die doelgroep.[54]

Uitvoerende partijen
- Gebouweigenaren zullen bij vervanging zelf een warmtepomp moeten aanschaffen en als zij onder de verplichting vallen daarop gewezen moeten worden door de installateur. Financieel betekent dit wel een hogere investering dan de vervanging van een cv-ketel.
- Naar verwachting kunnen er voldoende warmtepompen geproduceerd worden. Het Joint Research Center van de Europese Commissie schat in dat bestaande fabrieken al 7-8 miljoen warmtepompen per jaar kunnen produceren, ten opzichte van 2,5 miljoen per jaar op dit moment.[55]
- Installateurs moeten voldoende capaciteit hebben om aan de vraag te kunnen voldoen. Uit eerste sectorgesprekken lijkt dit haalbaar o.a. door verbeteringen in dit proces. Gezien de bestaande krapte aan installateurs in de installatiebranche, zit hier een mogelijk risico.

Juridische toets
- Met de maatregel wordt een inmenging gedaan op het eigendomsrecht, omdat eigenaren worden verplicht een hybride warmtepomp te installeren. Die inmenging op het eigendomsrecht is niet onrechtmatig, mits er een *fair balance* bereikt wordt tussen het algemeen belang (CO_2-reductie) en de (financiële) gevolgen voor de door de maatregel geraakte partijen. Verder wordt een *fair balance* eerder aangenomen als de inmenging voorzienbaar is. De duur van de invoeringstermijn kan hierin een rol spelen.
- Ook moet bij het uitwerken van de norm rekening gehouden worden met aanpalende wetgevingstrajecten. Zo worden vanaf 2029 minimum energieprestatie-eisen voor huurwoningen geïntroduceerd, waarmee EFG-labels worden uitgefaseerd
- Bij de uitwerking van de norm is verder de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie relevant. Zoals volgt uit het Coalitieakkoord moet de norm in wijken waar warmtenetten komen buiten toepassing worden verklaard.

Naleving
- Handhaving en naleving is bepalend voor de effectiviteit van een norm. In het huidige voorstel zal de handhaving bij de gemeenten liggen als bevoegd gezag wat betreft de handhaving van het Bbl.
- Bij de naleving van de norm hebben gebouweigenaren en installateurs een essentiële rol. Burgers moeten weten dat zij verplicht zijn bij de vervanging van een cv-installatie over te stappen. Installateurs die de plaatsing verrichten en bewoners adviseren in het aankoopproces moet ook op de hoogte zijn van de normering en haar werking. Daarom is het van belang de norm zo in te richten dat de naleefbaarheid ook zo groot mogelijk is, door een eenvoudige en haalbare norm. Dit komt de handhaafbaarheid ook ten goede.
- Naleving door middel van een all-electric warmtepomp zal moeilijker zijn in congestie gebieden als er in de woning nog geen verzwaarde aansluiting is en de verzwaringsopgave van het elektriciteitsnet niet gereed is voor het laagspanningsnet. Daarom kan de verdeling hybride en all-electric anders uitvallen in de praktijk.

[54] Evaluatie ISDE 2019-2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl
[55] JRC. (2025). *Heat Pumps in the European Union.* Zie: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/da02025c-cc06-11f0-8da2-01aa75ed71a1/language-en

Beleidsoptie N2: Normeren energieprestatie huurwoningen

Type maatregel: normeren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Normering van de energetische kwaliteit van huurwoningen is nodig om de verduurzamingsopgave te versnellen. Het is ook belangrijk om (kwetsbare) huurders perspectief te bieden op een betaalbare energierekening.
- Met isolatie wordt CO_2-uitstoot verminderd, de energierekening bij huishoudens structureel verlaagd en het risico op energiearmoede verkleind.

Maatregel

- Met minimum energieprestatie-eisen voor alle huurwoningen in de bouwregelgeving per 1 januari 2029 worden de energielabels EFG bij huurwoningen uitgefaseerd. De woningcorporaties doen dit al via de Nationale Prestatieafspraken. De aanvullende normering (na EFG uitfaseren) wordt als volgt voorgesteld:
  - In 2040 aanscherping van de maximale warmtebehoefte voor huurwoningen als tussenstap richting de Standaard voor woningisolatie; daarbij wordt een ambitieniveau van maximaal 100 kWh/m² per jaar[56] of energielabel B voorgesteld.[57]
  - Uiterlijk in 2050 voldoen alle huurwoningen aan de Isolatiestandaard.

Doelgroep

- Eigenaren van een huurwoning (private verhuurders en woningcorporaties).

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

De maatregel moet het isoleren van huurwoningen versnellen omdat in het huidige tempo het doel van een CO_2-neutrale gebouwde omgeving in 2050 niet gehaald wordt. De Isolatiestandaard is een logisch aangrijpingspunt voor de norm; dit is een toekomstvaste waarde die met goed uitgevoerde gangbare maatregelen behaald kan worden.[58] Daarbij helpt het om tussentijdse doelen (2040) te stellen. Dit helpt de markt goed te anticiperen op het verwachte isolatietempo. Een zekere isolatiewaarde is nodig om woningen te kunnen verwarmen met duurzame warmte en de Isolatiestandaard past bij het einddoel voor de gebouwde omgeving uit de EPBD IV om de woningvoorraad *Zero Emission Buildings* (ZEB) te maken.

Een norm is ook nodig omdat het verduurzamen van huurwoningen wordt belemmerd door de zogenaamde *split incentive*: de voordelen van verduurzaming komen op de korte termijn bij huurwoningen (grotendeels) ten gunste van de huurders, maar huurders zijn voor verduurzamingsmaatregelen aangewezen op hun verhuurder.
Met woningcorporaties kunnen afspraken worden gemaakt over verduurzaming, dus het risico is het grootst bij private huurwoningen (ca. 17% van de mensen in energiearmoede huurt bij een private verhuurder).[59]

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Normering per 2040 treft alle verhuurders met huurwoningen met energielabels C en D die verduurzaamd worden èn die nog niet aan de Isolatiestandaard voldoen. Daarbij wordt ingeschat dat de helft van de woningen wordt verduurzaamd naar de maximale warmtebehoefte van 100 kWh/m² per jaar of energielabel B. De andere helft zal direct naar de Isolatiestandaard gaan.

- Corporaties: volgens prognose zijn er in 2029 nog ca. 474.370 energielabels C en D (101.570 label D en 372.800 label C volgens Aedes dPi 2024).[60]
- Private verhuurders: volgens prognose zijn er in 2029 nog ca. 452.000 energielabels C en D (176.000 label D en 276.000 label C)[61]

[56] De 100 kWh/m²/jaar is gebaseerd op de huidige bepalingsmethode NTA 8800 en zal per 2030 worden gebaseerd op een nieuwe bepalingsmethode die de NTA 8800 vervangt.
[57] In de EPBD IV is aangegeven dat de woningvoorraad in 2050 moet voldoen aan de zero-emission buildings norm (ZEB). Een onderdeel van ZEB is dat woningen een lage energiebehoefte moeten hebben en dus goed geïsoleerd moeten zijn. Hier wordt invulling aan gegeven met het voldoen aan de Isolatiestandaard. De verplichting geldt alleen voor huurwoningen die in 2040 nog niet aan de Isolatiestandaard voldoen. De Isolatiestandaard maakt onderscheid tussen vooroorlogse en naoorlogse woningen, wordt geëvalueerd en aangepast. Nader uitgewerkt dient te worden welke vooroorlogse woningen onder de normering in 2040 vallen.
[58] Zie voor meer informatie Standaardwaarden voor uw woningisolatie | RVO.nl | RVO.nl .
[59] https://publications.tno.nl/publication/34644576/pbrUJucX/TNO-2025-R11172.pdf
[60] De berekening is een globale inschatting. Nader uitgewerkt dient te worden welke vooroorlogse woningen onder de normering vallen.
[61] ABF Kwantitatieve nulmeting verduurzaming private verhuurders, 19 juni 2024, r2024-0010RST.

Normering per 2050 treft alle huurwoningen die nog verduurzaamd moeten worden naar de Isolatiestandaard. Ingeschat wordt dat 50% van de huurwoningen als gevolg van de normering per 2040 nog verduurzaamd moeten worden naar de Isolatiestandaard:

- Corporaties: 237.185 energielabels (ca. 50% van 474.370 energielabels)
- Private verhuurders: 226.000 energielabels (ca. 50% van 452.000 energielabels)

- Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta. Het effect is in belangrijke mate afhankelijk van de naleving van de norm. Deze naleving is afhankelijk van het bredere pakket maatregelen dat wordt getroffen. De gedachte hierachter is dat een norm beter werkt in een pakket samen met faciliterend en subsidiërend beleid dan in isolatie. Daarom verschilt de naleving per fichepakket. De nalevingspercentages per norm en per pakket zijn tot stand gekomen in overleg met onafhankelijke experts van BZK, EZK, RVO, PBL en CPB. Appendix D in de doorrekening van Kalavasta gaat nader in op de veronderstelde naleving per norm en pakket en de wijze waarop deze tot stand is gekomen.[62]
- Bij het doorrekenen van het effect van de losse fiches gaat Kalavasta uit van de laagste naleving vastgesteld in de expertsessie, beschreven in appendix D. Dit betreft de nalevingsnormen van pakket 0 Budgetneutraal, deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.
- Wanneer de normering wordt gecombineerd met aanvullend faciliterend en subsidiërend beleid zoals in het Startpakket en pakketten 2 en 3 zijn de naleving en daarmee de CO_2-reductie naar verwachting hoger. Tegelijkertijd geldt dat de individuele CO_2-effecten van maatregelen in een pakket niet bij elkaar opgeteld kunnen worden omdat dan dubbeltellingen ontstaan.

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,0	0,1	0,2
Energiebesparing in PJ finale energie	0	2	3

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2040-2050	2040	2041	2042	2043	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen)	168	42	42			

- Dit is afhankelijk van de mate van de ondersteuning voor verhuurders. Op dit moment wordt gemiddeld 20% subsidie gegeven voor de maatregelen aan private verhuurders via de SVOH en voor verhuurders in gemengde VvE's via de SVVE. In het fiche S3 (Hervorming van subsidieregelingen voor energiebesparing en installaties) worden de benodigde middelen voor voortzetting van deze subsidies inzichtelijk gemaakt.
- Voor woningcorporaties geldt dat bij afschaffing van de verhuurderheffing afspraken zijn gemaakt over verduurzaming in de Nationale prestatieafspraken. Door o.a. stijgende onderhoudskosten en rente komen de woningcorporaties gedurende de looptijd van de NPA 2025-2034 tekort voor de opgaven (nieuwbouw, betaalbaarheid, verduurzamingen leefbaarheid). In dit IBO worden via aparte fiches voorstellen gedaan voor verbetering van de financiële positie van woningcorporaties en overige verhuurders. Dit kan door het verlagen van de uitgaven bijvoorbeeld door een verduurzamingsaftrek in de vennootschapsbelasting (zie hiervoor fiche B2 - Bestedingsreserve in de VPB gericht op verduurzaming) en/of het verhogen van de (huur)inkomsten (zie fiche N4 - Uitwerken redelijke huurverhoging bij verduurzaming en/of fiche N8 – Verbeteren relatie huurprijs en energetische kwaliteit huurwoningen en fiche N9 - Doorberekenen WKO's in servicekosten bij huurwoningen - Acantus).
- Bij het isoleren moet rekening gehouden worden met beschermde diersoorten. Er wordt gewerkt aan een gedragscode, waarbij met eDNA de aanwezigheid van soorten aangetoond kan worden en op een natuurvriendelijke werkwijze wordt geïsoleerd. In het kader van de gedragscode zijn er daarnaast alternatieve verblijfplaatsen nodig op gebiedsniveau per gemeente; € 3.902 x 20.472 = in totaal € 80.250.240 (zie fiche N3). Een eDNA test kost € 477,95. Deze kosten zullen alleen voor huurwoningen gelden waar de spouw nog geïsoleerd moet worden. Omdat dit fiche als vertrekpunt label D of beter heeft, zal spouwmuurisolatie vaak al zijn aangebracht.

[62] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad. 15 oktober 2026.

- Voor handhaving van de normeringen zullen middelen nodig zijn. Een inschatting is dat na intensieve aandacht voor de normering in de jaren voorafgaand de invoering daarvan, uiteindelijk ca. 25% van de huurwoningen gemiddeld per jaar niet voldoet. Voor handhaving is € 84 miljoen tot 2040 en € 84 miljoen tot 2050 (voor deze raming is gebruik gemaakt van het lastenonderzoek van uitfasering EFG-labels huurwoningen).[63]

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)						
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven						

Woningcorporaties

Uitgaande van gemiddelde investeringskosten van verhuurders (prijspeil 2023), bedragen de investeringskosten van energielabel D naar B € 21.400, van C naar B € 14.200 en van B naar A € 27.700.[64] Daarmee bedraagt de opgave voor het uitfaseren van de C labels naar schatting ca. € 1,1 miljard, D labels ca. € 2,6 miljard per 2040, en in totaal per 2040 ca. € 3,7 miljard. Alle resterende woningen naar de Isolatiestandaard per 2050 bedraagt naar schatting ca. € 6,3 miljard. Gemiddeld over de periode 2027-2050 gaat het daarmee ongeveer om € 270 miljoen per jaar.

Private verhuurders

Op basis van dezelfde gemiddelde investeringskosten bedraagt de opgave voor het uitfaseren van de C labels ca. € 1,9 miljard en D labels ca. € 1,9 miljard per 2040, in totaal per 2040 ca. € 3,8 miljard. Alle resterende woningen naar de Isolatiestandaard per 2050 bedraagt ca. € 6,3 miljard.

- Deze investeringen leiden tot een hogere woningwaarde en lagere energierekeningen. Er zullen naast lasten dus ook (indirect) rendement en besparingen zijn, waarbij de besparingen ten gunste komen van de huurders en de gestegen woningwaarde aan de verhuurder.
- Eerste onderzoek laat zien dat een woning met energielabel A op dit moment gemiddeld 17% meer waard is dan een vergelijkbare woning met energielabel G. Dit komt neer op ruim € 74.000.[65]
- Daarnaast zijn er besparingen voor de huurder op de energierekening. Bij verduurzaming van label D naar label B kun je per jaar theoretisch 200 m³ gas besparen.[66] Met een gasprijs van € 1,35 per m³, levert dit ca. € 270 besparing per jaar op. Van label D naar label A is er een theoretische besparing van ca. € 405 per jaar.
- In fiche N4 wordt een maatregel voorgesteld voor een redelijke huurverhoging na woningverbetering die verband houdt met deze energiebesparing.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Deze maatregel zal naar verwachting doeltreffend zijn in het realiseren van isolatie bij huurwoningen. Door deze maatregel vroegtijdig aan te kondigen en alvast neer te leggen in regelgeving is de kans groter dat de maatregelen samengenomen worden met geplande woningrenovatie. De kosten voor verduurzaming zullen lager zijn wanneer deze op een natuurlijk moment plaatsvinden (bij groot onderhoud of huurderswissel). Dit kan tot halvering van de kosten leiden.[67]
- Met woningcorporaties kunnen afspraken gemaakt worden over deze maatregel, waarbij geldt dat voldoende middelen nodig zijn voor corporaties om de opgaven uit te voeren. Dat is nu niet het geval. In fiches B2, N4, N8 en N9 worden verschillende voorstellen gedaan om de investeringscapaciteit van woningcorporaties te verbeteren.

[63] Naar verwachting zijn er in richting 2040 nog 463.185 woningen met energielabel C of D, waarbij 25% gehandhaafd moet worden (ca. 115.000). Tot 2050 zijn naar verwachting nog 463.185 woningen met energielabel D, waar ook bij 25% handhaving verwacht wordt (ook 115.000). Handhaving kost € 728, dus benodigde middelen zijn ca. € 84 miljoen. Handhaving van de normeringen per 2040 en per 2050 zal geconcentreerd zijn in de jaren 2040-2042 en 2050-2052.

[64] Prijspeil 2023, ABF Kwantitatieve nulmeting verduurzaming private verhuurders, 19 juni 2024, r2024-0010RST, de door verhuurders te maken investeringskosten zullen door prijsstijgingen/indexering hoger liggen. Woningcorporaties besteden gedurende de looptijd van de NPA 2025-2034 op sectorniveau aan verduurzaming ca. € 4 miljard per jaar, waarvan ca. 75% voor isolatie/ventilatie. Daarmee bedragen de isolatiekosten ca. € 3 miljard per jaar. Voor de kosten is uitgegaan van de verduurzamingskosten naar energielabel A. Het betreft een globale inschatting van de kosten; bij uitwerking van deze maatregel zal nader onderzoek gedaan moeten worden naar de kosten.

[65] Waardestijging koopwoningen zwakt af, verschil tussen energielabels groot - brainbay

[66] Er wordt gerekend met een theoretische besparing van 100 m³ per labelstap in de huursector. Het verbruik is gemiddeld lager dan in de koopsector waar gerekend wordt met 125 m³ per labelstap.

[67] Bepaling Isolatiekosten Woningen Startanalyse 2025

- Als verhuurders de investering niet voldoende rendabel vinden, kan dit leiden tot uitponding van huurwoningen en verschuiving van de verduurzamingsopgave ('weglekeffect'). Bovendien kunnen de huren in de private sector stijgen als het aanbod kleiner wordt.
- Qua kosten voor het Rijk is deze maatregel zeer effectief en zorgt het voor meer direct effect dan (enkel) stimuleringsbeleid zoals subsidies en/of communicatiecampagnes. Wel is van belang dat er voldoende draagvlak bij huurders voor deze maatregel is. Fiche N7 adresseert het versoepelen van instemmingsrecht bij verplichte verduurzaming.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Met deze maatregel wordt ervoor gezorgd dat verduurzaming een vast onderdeel wordt van het beheer van huurwoningen, zoals periodiek (groot) onderhoud. Woningcorporaties zijn op grond van de Nationale prestatieafspraken al volop bezig met verduurzaming en nemen dit veelal samen met renovatiewerkzaamheden. Private verhuurders, vooral verhuurders met enkele huurwoningen, blijven daarin achter. Zie ook hiervoor onder doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Wanneer de benodigde verduurzamingsmaatregelen niet worden uitgevoerd, zal er handhavend opgetreden kunnen worden door de gemeente. Hiervoor zijn voldoende uitvoeringsmiddelen nodig. Zie hiervoor onder Financiële consequenties begroting, laatste bullet.
- Onderzocht kan worden of het mogelijk is een portefeuilleaanpak te maken voor verhuurders met meerdere panden. Hiermee zou er ruimte gemaakt worden voor verhuurders om (onder bepaalde voorwaarden) in de loop van de tijd alle gebouwen in hun portefeuille een voor een te verduurzamen naar het einddoel emissievrij gebouw, in plaats van in 2040 bij elk gebouw een (beperkte) stap gezet te moeten hebben. Als tegenprestatie voor meer flexibiliteit zou dan de gebouwportefeuille als geheel sneller verduurzamen dan de afzonderlijke gebouwen anders wettelijk verplicht zouden zijn.
- Het doenvermogen kan beperkt zijn in het geval van gemengde VvE's (huur- en koopwoningen) doordat eigenaar-bewoners niet willen verduurzamen. Hierin is te voorzien met fiches N3/N5.

Uitvoerende partijen

- Op basis van geregistreerde labels in EP-online kan het bevoegd gezag (de gemeente) voor de normering controleren of aan de verplichting wordt voldaan. Een Huurregister van alle huurwoningen met een koppeling naar bijv. EP-online, waarnaar momenteel onderzoek wordt gedaan, ondersteunt het bevoegd gezag bij de handhaving richting verhuurders. Een huurder zal ook een verzoek om handhaving kunnen doen bij de gemeente als hij meent dat er sprake is van een overtreding van de energieprestatie-eis.
- Het toezicht begint allereerst met het controleren en het constateren door het bevoegd gezag van een overtreding of een dreigende overtreding. Het bevoegd gezag zal bij een overtreding in beginsel reparatoire sancties inzetten. De bedoeling is immers dat het gebouw wordt aangepast. Voor huurwoningen geven aftrekpunten in het woningwaarderingsstelsel voor slechte energielabels (een huurkorting) een aanvullende prikkel voor verhuurders om tot verduurzaming over te gaan.

Juridische toets

- De aanvullende normering vereist aanpassing van de bestaande wetgeving. Het ligt in de rede dat de regels landen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (net als EFG uitfaseren). Mogelijk is ook aanpassing van aanpalende (huur)wetgeving nodig of wenselijk. Goed onderbouwd zal moeten worden waarom de normering alleen is gericht op huurwoningen en niet op alle woningen of alle gebouwen, temeer omdat in 2050 alle gebouwen moeten voldoen aan de eisen van ZEB. Dit houdt ook verband met de (inperking van) het eigendomsrecht. De voorgestelde normering raakt immers aan het eigendom van eigenaren; gerechtvaardigd moet worden waarom normering van (alleen) deze specifieke groep verhuurders geboden en proportioneel is. Fiche N3 gaat in op het normeren van koopwoningen.
- Een portefeuilleaanpak voor verhuurders vraagt om een aanvullende juridische toets.

Naleving

- De verwachting is dat de naleving van de norm hoog zal zijn als effectief gehandhaafd wordt. Bij uitwerking van de maatregel zal middels een uitvoeringstoets in kaart gebracht worden hoeveel middelen er nodig zijn voor handhavingskosten door gemeenten.
  In fiche N6 wordt een voorstel gedaan voor optimalisatie van handhaving.

- Daarbij geldt dat veel financiers (bijv. grootbanken) verduurzamingseisen verbinden aan het verstrekken van leningen en prijsprikkels wanneer daaraan niet voldaan wordt. Duidelijke normering zorgt ook op deze manier voor financiële prikkels om verduurzaming te stimuleren.

Beleidsoptie N3: Normeren energieprestatie koopwoning op transactiemoment

Type maatregel: normeren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Hoewel woningeigenaren hun woningen geleidelijk verduurzamen, is het huidige tempo onvoldoende om de benodigde verduurzaming van de koopwoningvoorraad tijdig te realiseren.
- Het transactiemoment biedt een kans om verduurzamingsmaatregelen te stimuleren, omdat nieuwe eigenaren op dat moment vaak toch al investeringen in de woning overwegen.

Maatregel

Er wordt voorgesteld een minimumnorm in te voeren voor koopwoningen op het transactiemoment. Deze verplichting is als volgt:

- Per 2032 inwerkingtreding normering woningen na transactiemoment:
  - Minimaal naar de Standaard voor woningisolatie, binnen 2 jaar nadat een woning is verkocht (met uitzondering van woningen in VvE's)
- Uiterlijk in 2050 voldoen alle koopwoningen aan de Isolatiestandaard.

Doelgroep

- Eigenaren van een koopwoning, met uitzondering van woningen in een VvE.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

De maatregel is essentieel om in 2050 een volledig emissievrije (en energiezuinige) gebouwde omgeving te realiseren. Allereerst biedt het vastleggen van een prestatieniveau een voorspelbaar pad voor de uitfasering van fossiele brandstoffen: woningen kunnen pas betaalbaar en efficiënt overstappen op duurzame bronnen als de warmtevraag structureel is verlaagd. Een duidelijke eis helpt hierbij. Er is een sluitstuk in 2050 nodig omdat mogelijk niet iedere woning voor 2050 muteert, dus de eindnorm garandeert dat de gehele koopsector tijdig verduurzaamd is (conform ZEB uit de EPBD IV). Tot slot kan de markt goed anticiperen op een duidelijke norm: het geeft de bouw- en installatiesector de marktgarantie die nodig is om te investeren in innovatie, opschaling en personeel, waardoor de transitie richting 2050 betaalbaarder en uitvoerbaar blijft.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Normering op transactiemoment treft in de eerste jaren ca. 144.000 woningen per jaar.[68] Tot en met 2050 treft het in totaal maximaal 2,9 miljoen woningen.[69]
- Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta. Het effect is in belangrijke mate afhankelijk van de naleving van de norm. Deze naleving is afhankelijk van het bredere pakket maatregelen dat wordt getroffen. De gedachte hierachter is dat een norm beter werkt in een pakket samen met faciliterend en subsidiërend beleid dan in isolatie. Daarom verschilt de naleving per fichepakket. De nalevingspercentages per norm en per pakket zijn tot stand gekomen in overleg met onafhankelijke experts van BZK, EZK, RVO, PBL en CPB. Appendix D in de doorrekening van Kalavasta gaat nader in op de veronderstelde naleving per norm en pakket en de wijze waarop deze tot stand is gekomen.[70]

[68] Uitgaande van:
- 238.695 woningen die per jaar worden verkocht (zie verkoopaantallen CBS van 2025) en
- een deel al voldoet aan de Isolatiestandaard (daarbij wordt uitgegaan dat woningen met energielabel A of beter al voldoen aan de Isolatiestandaard, dit betreft 28% van de voorraad van koopwoningen volgens de Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2025 van RVO),
- waarvan ca. 15% appartementen.

[69] Uitgaande van:
- in totaal 4.754.054 koopwoningen in Nederland in 2025 (Dashboard koopsector)
- waarvan 28% een energielabel A heeft (waarvan wordt uitgegaan dat deze woningen al aan de Isolatiestandaard),
- waarvan ca. 15% appartementen.

Dit is maximaal en zal niet gehaald worden, omdat richting 2050 een deel van de woningen dat verkocht wordt al verduurzaamd zal zijn – ofwel door autonome verduurzaming, ofwel omdat de woning al eerder verkocht is en daarom al aan de Standaard voldoet. Hierdoor neemt het aantal woningen per jaar te maken heeft met de normering richting 2050 af.

70 Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad. 15 oktober 2026.

- Bij het doorrekenen van het effect van de losse fiches gaat Kalavasta uit van de laagste naleving vastgesteld in de expertsessie, beschreven in appendix D. Dit betreft de nalevingsnormen van pakket 0 Budgetneutraal, deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.
- Wanneer de normering wordt gecombineerd met aanvullend faciliterend en subsidiërend beleid zoals in het Startpakket en pakketten 2 en 3 zijn de naleving en daarmee de CO_2-reductie naar verwachting hoger. Tegelijkertijd geldt dat de individuele CO_2-effecten van maatregelen in een pakket niet bij elkaar opgeteld kunnen worden omdat dan dubbeltellingen ontstaan.

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,0	0,1	0,3
Energiebesparing in PJ finale energie	1	2	6

Financiële consequenties begroting

- Bij het isoleren moet rekening gehouden worden met beschermde diersoorten. Er wordt gewerkt aan een gedragscode, waarbij met eDNA de aanwezigheid van soorten aangetoond kan worden en op een natuurvriendelijke werkwijze wordt geïsoleerd. In het kader van de gedragscode zijn er daarnaast alternatieve verblijfplaatsen nodig op gebiedsniveau per gemeente; € 3.902 x 20.472 = in totaal € 80.250.240. Een eDNA test kost € 477,95. Uitgaande van minimale scenario dat deze kosten alleen voor koopwoningen gelden waar de spouw nog geïsoleerd moet worden, resulteert dit in 600.000 x € 477,95 = € 287 miljoen in totaal oftewel € 12 miljoen per jaar. Bezien zal moeten worden hoeveel van deze kosten vergoed worden door de overheid. In dit fiche wordt ervan uitgegaan dat die kosten door de overheid worden vergoed.
- Voor handhaving zal ca. € 17 miljoen nodig zijn per jaar (op basis van inschatting bij huurwoningen en lastenonderzoek Energielabel C kantoren).
- Afhankelijk van de mate van financiële ondersteuning en/of subsidie die gewenst is voor een woningeigenaren, komt een deel van de kosten voor het isoleren voor rekening van de overheid (op dit moment wordt gemiddeld 20% subsidie gegeven voor de maatregelen, voor specifieke doelgroepen nog een extra percentage, gemiddeld is hiervoor bij gemeenten € 2.000 voor beschikbaar). Hierover is politieke afweging nodig en wordt nader uitgediept in fiche S3 over subsidiering. In dit fiche wordt verder niet gerekend met extra financiële ondersteuning en/of subsidie.

€ (jaarlijks, in miljoenen)	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Natuurvriendelijk isoleren	367	92	12	12	12	12
Handhaving	272					17 (vanaf 2034)[71]

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Het voordeel van normering op een transactiemoment is dat de woningeigenaar de benodigde verduurzaming kan financieren vanuit de hypotheek die nodig is voor de aankoop van de woning. Als na aankoop er onvoorzien toch extra geld nodig is voor verduurzaming, dan biedt Nationaal Warmtefonds mogelijkheden. Voor dit fiche wordt ervan uitgegaan dat het leenproduct (de zgn. combinatielening) voor mensen zonder leenruimte nodig zal zijn i.c.m. normering op transactiemoment, inclusief regelingen voor als het inkomen van huishoudens te laag is om af te lossen. Dit komt nader aan bod in fiche S1 over Nationaal Warmtefonds.
- Voor burgers zullen de totale kosten uitkomen op € 1,6 miljard per jaar. Dit gaat uit van in totaal 4,44 miljoen isolatiemaatregelen die in totaal in de koopwoningen *additioneel*[72] genomen moeten worden tussen 2030 en 2050. Per isolatiemaatregel is daarbij gerekend met gemiddeld € 7.500 kosten. Het gemiddelde investeringsbedrag per maatregel komt uit op € 5.000[73], maar in dit fiche gaat het om de additionele maatregelen om de isolatiestandaard te halen en dit zijn de duurdere maatregelen (omdat de goedkopere maatregelen al in het autonome pad zitten).

[71] Twee jaar na inwerkingtreding in 2032 moet uiterlijk voldaan zijn aan de verplichting.
[72] Hierbij wordt uitgegaan van dezelfde mate aan additionaliteit van maatregelen die worden getroffen t.o.v. het aangenomen autonome zoals bij de energielabels, bij voetnoot 57 beschreven. Dit betekent dat gerekend wordt met ca. 73% van het totaal aantal maatregelen dat genomen moet worden additioneel genomen wordt.
[73] Dit bedrag is gebaseerd op de gemiddelde subsidiebedragen die worden verstrekt via de ISDE. De subsidiebedragen in de ISDE worden bepaald n.a.v. een jaarlijks analyse van RVO gebaseerd op o.a. factuuranalyses en kostenkegetallen van Arcadis. Hiermee verschilt de maatvoering van fiche N2 waarbij de gemiddelde investeringskosten per labelsprong (rapport ABF) als vertrekpunt zijn genomen.

- Belangrijk is dat deze investeringen leiden tot een lagere energierekening die ook neerslaat in een hogere woningwaarde. Eerste onderzoek laat zien dat een woning met energielabel A op dit moment gemiddeld 17% meer waard is dan een vergelijkbare woning met energielabel G. Dit komt neer op ruim € 74.000.[74] Hier staat wel tegenover dat er mogelijk hogere OZB moet worden betaald.
- De verwachting is dat het herverdelingseffect van lusten en lasten tussen doelgroepen beperkt zal zijn, omdat in de huidige markt de hoge labels al een fors hogere prijs hebben dan lage labels. Het is denkbaar dat dit prijseffect groter wordt – bijvoorbeeld omdat kopers bereid gaan zijn meer te betalen voor een woning waar geen verduurzaming verplicht uitgevoerd moet worden. Kopers die (wel) een nog nader te isoleren woning kopen zullen daarvoor bij aankoop een lager bedrag betalen. Mogelijk zet de normering ook verkopende partijen aan om voor verkoop te verduurzamen.

€ (jaarlijks, in miljoenen)	**Cumulatief 2027-2050**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)	20.813	278	278	278	555	1.110 (vanaf 2034)
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven	-	-	-	-	-	-

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Deze maatregel zal naar verwachting doeltreffend zijn in het realiseren van isolatie bij koopwoningen. Door deze maatregel zullen meer woningen met meer stappen tegelijk worden geïsoleerd. Door verduurzaming te koppelen aan het transactiemoment, waarop de eigenaar doorgaans al financiële en organisatorische keuzes maakt over de woning. De aankoop is daarmee een belangrijk beleidsmatig aangrijpingspunt voor verduurzaming. Financiering kan makkelijker geregeld worden, verduurzaming kan worden meegenomen in de woningwaarde en er is duidelijkheid in de markt. Voorwaarde is dan wel dat de handhaving goed geregeld is.
- De kosten voor verduurzaming kunnen ook veel lager zijn als de maatregelen worden genomen op een natuurlijk moment, als een bouwdeel toch al aangepakt wordt. Dit kan tot ca. een halvering van de kosten leiden.[75] De termijn van twee jaar na het transactiemoment biedt ruimte om de verduurzaming in te passen in een geschikt onderhouds- of verbouwingsmoment, zonder dat alle maatregelen direct bij de verhuizing hoeven te worden uitgevoerd. Voor een periode van twee jaar is ook gekozen, omdat deze aansluit bij de termijn waarin een bouwdepot dat onderdeel is van een hypotheek beschikbaar kan zijn
- De normering voor alle koopwoningen per 2050 is van belang in combinatie met normering bij transactiemoment om het doel in 2050 te halen.
- Qua kosten voor het Rijk is deze maatregel zeer effectief en zorgt het naar verwachting voor meer direct effect dan (enkel) stimuleringsbeleid zoals communicatiecampagnes en subsidies. Wel is van belang dat er voldoende draagvlak voor deze maatregel is.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De woningeigenaar is degene die uiteindelijk beslist over de uitvoering van de benodigde maatregelen en is in beginsel ook degene die ervoor moet zorgen dat de woning wordt verbeterd. Hij dient voldoende mogelijkheden te hebben om informatie te kunnen krijgen over wat er nodig is om aan de normering te kunnen voldoen. Ook is voldoende handelingsperspectief belangrijk voor de uitvoering van de maatregelen.
- Het gedrag vindt nu onvoldoende plaats, omdat er al zoveel op de nieuwe eigenaar afkomt in het aankoopproces en verduurzaming daarin vaak onvoldoende aan bod komt. Daarnaast denken veel mensen dat ze verder zijn met verduurzaming dan ze daadwerkelijk zijn.
- Met deze maatregel wordt ervoor gezorgd dat verduurzaming een vast onderdeel is van het aankoopproces, met een goed (financieel) plan hiervoor om de woning aan te kunnen kopen.
- Wanneer de benodigde maatregelen niet worden uitgevoerd, zal er handhavend opgetreden kunnen worden, waarbij het meest logisch is een herstelsanctie op te leggen, met een geldbedrag dat in verhouding staat tot de kosten die nog gemaakt moeten worden voor verduurzaming.
- Om kopers een eerste zet te geven voor verduurzaming, kan een verduurzamingsadvies op basis van de renovatieverkenner in het energielabel worden verwerkt. Zo krijgen ook toekomstig kopers inzicht in de te nemen maatregelen, en kunnen zij dit meenemen in de hypotheekaanvraag. Deze maatregel is opgenomen in fiche F2 (Energiehuis).

Uitvoerende partijen

[74] Waardestijging koopwoningen zwakt af, verschil tussen energielabels groot - brainbay
[75] Bepaling Isolatiekosten Woningen Startanalyse 2025

- Op basis van geregistreerde labels in EP-online kan het bevoegd gezag voor de normering controleren of aan de verplichting wordt voldaan.
- Omdat deze maatregel gekoppeld is aan het moment van aankoop, zijn er reeds veel partijen betrokken bij dit moment. Het stroomlijnen van het aankoopproces - met alle betrokken partijen – gericht op het laten voldoen van de woning aan de Isolatiestandaard is van belang.
- De kosten voor toezicht en handhaving zullen vooral bij gemeenten terecht komen, als de handhavingsbevoegdheid voor de normering bij hen ligt. Voor het vaststellen van een nader onderbouwde raming van de uitvoerings- en handhavingskosten zal een onderzoek conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet nodig zijn.
- Een belangrijke ondersteunende maatregel is het makkelijker maken van herlabelen, zodat de verbeteringen die zijn aangebracht na vaststellen van een label zo eenvoudig mogelijk meegenomen kunnen worden in een bijgesteld geldig label. Dit moet verder worden verkend.

Juridische toets

- Deze eis moet in wet- en regelgeving worden vastgelegd. De meest logische plek daarvoor is het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), omdat daarin alle minimumeisen aan gebouwen zijn opgenomen. Er zitten alleen haken en ogen aan. Dit idee koppelt de eis namelijk niet aan een gebouw, maar aan een verkoopmoment van een gebouw. Dat past niet in het systeem van het Bbl. Ook het uitsluiten van VvE's past hier niet in. Daarnaast past deze normering niet bij het beginsel van verworven rechten wat inhoudt dat bestaande bouwwerken zoveel mogelijk worden ontzien wanneer bestaande technische eisen worden aangescherpt of nieuwe eisen worden geïntroduceerd.
- Deze maatregel betreft een inbreuk op het eigendom dient een algemeen belang (CO_2-reductie). Cruciale vraag is of de normering proportioneel is. Om dat te kunnen bepalen moet de (kosten)impact van de maatregel duidelijk zijn en moet worden gekeken naar de (financiële) gevolgen voor de door de maatregel geraakte partijen in verhouding tot partijen die niet worden geraakt door de maatregel, ook op individueel niveau.
- Van belang is dat deze maatregel in samenhang met andere normering wordt bezien. Het uitsluiten van woningen in VvE's van enige vorm van normering kan ervoor zorgen dat een maatregel niet proportioneel is.
- Het bestaan van een 'fair balance' wordt eerder aangenomen als de inmenging waar het om gaat voorzienbaar is. Er moet voldoende tijd zitten tussen bekendmaking van de norm en inwerkingtreding ervan, zodanig dat potentiële kopers daarmee rekening kunnen houden als zij een woning kopen. Maar er moet ook gekeken worden naar huidige woningeigenaren met een slecht geïsoleerd huis die hun woning willen verkopen. Hun woning wordt door deze maatregel mogelijk minder waard.

Beleidsoptie N4: Uitwerken redelijke huurverhoging bij verduurzaming

Type maatregel: Faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- In de huidige huurregelgeving is opgenomen dat een verhuurder, bij renovatie zoals woningverbetering door verduurzaming, een 'redelijke huurverhoging' mag vragen aan de huurder.
- De redelijke huurverhoging is echter niet gespecificeerd. Dit kan leiden tot (juridische) onduidelijkheden tussen huurder en verhuurder en/of een huurder die niet instemt, met mogelijk vertraging of uitstel van verduurzaming van huurwoningen tot gevolg.
- Er is op dit moment geen vaste wijze waarop verhuurders de woningverbetering doorrekenen aan zittende huurders. De Huurcommissie kan bij een geschil over dit vraagstuk uitspraak doen en hanteert daarbij een rekenmodel dat uitgaat van een huurverhoging waarbij zowel de investeringskosten als financieringslasten bij de huurder terecht komen (meer voordeel verhuurder). Dit rekenmodel kan er echter voor zorgen dat huurders niet instemmen met verduurzaming, tenzij de verhuurder van tevoren een lagere huurverhoging toezegt (bijvoorbeeld zoals in de methode Aedes/Woonbond).

Maatregel

- Deze maatregel betreft een wettelijke inkleuring van een open norm in het Burgerlijk Wetboek en heeft tot doel in regelgeving vast te leggen wat een 'redelijke huurverhoging' is bij woningverduurzaming.
- Voor het berekenen van de redelijke huurverhoging zijn politiek meerdere routes mogelijk:
  1. Huurverhoging op basis van de investeringskosten verhuurder;
  2. Huurverhoging op basis van de investeringskosten verhuurder en rekening houdend met voordeel voor de verhuurder door de waardestijging van de woning
  3. Huurverhoging op basis van de energiebesparingen.
- Deze maatregel sluit aan bij de methode die door Aedes en Woonbond is ontwikkeld en vooralsnog alleen wordt gehanteerd bij nieuwe verhuringen (aansluitend bij route 3).[76] Aedes en Woonbond hebben hierbij gekeken naar de daadwerkelijke besparingen van huurders na woningverduurzaming. De tarieven zijn zodanig bepaald, dat naar schatting 70% van de huurders er financieel niet op achteruit gaat bij verduurzaming. Via deze route kan de verhuurder de investering deels terugverdienen.

Doelgroep

- Verhuurders en huurders van corporatiewoningen en private huurwoningen.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Verhuurders hebben vanwege de *split incentive* een beperkte prikkel om te verduurzamen, maar dienen wel te verduurzamen richting het einddoel van 2050.
- Uit onderzoek van onder verhuurders bleek de (gepercipieerde) onmogelijkheid om de huur te verhogen na verduurzaming één van de grootste belemmeringen is om aan de slag te gaan met verduurzaming.[77]
- Doordat met deze maatregel wordt verduidelijkt wat een redelijke huurverhoging is, is de verwachting dat er een prikkel voor verduurzaming ontstaat – zelfs als deze niet volledig wordt terugverdiend.
- Daarnaast maakt deze maatregel het gemakkelijker om aan de normering van de energieprestatie bij huurwoningen (fiche N2) te voldoen, omdat investeringen in verduurzaming beter kunnen worden terugverdiend.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta.[78] De maatregel verlaagt de drempel voor verhuurders om te investeren in verduurzaming. In het model is aangenomen dat verhuurders zich hierdoor bij investeringsbeslissingen meer als huiseigenaren gedragen en rekening houden met terugverdientijden, wat het verduurzamingstempo in het huursegment verhoogt.

[76] handreiking-vergoedingentabel-versie-22-juli-2025, alleen bij nieuwe verhuringen omdat in de NPA 2024-2035 is afgesproken dat isolatie gratis is voor zittende huurders.
[77] Ipsos I&O. (2024). *Onderzoek particuliere verhuurders en verduurzaming.* Juni 2024.
[78] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,2	0,2	0,4
Energiebesparing in PJ finale energie	3	4	8

Financiële consequenties begroting

In de Nationale Prestatieafspraken 2025-2034 is afgesproken dat de kosten voor isolatie niet worden doorberekend aan (zittende) huurders.[79] In dit fiche worden daarom alleen de gevolgen van een redelijke huurverhoging bij private verhuurders inzichtelijk gemaakt.

Gevolgen huurtoeslag
De maatregel heeft gevolgen voor de huurtoeslag, aangezien de huurtoeslag is gekoppeld aan de gevraagde huur. Op basis van de gehanteerde aannames bedragen de bruto budgettaire effecten structureel circa € 6 miljoen per jaar (normering 2029) en € 88,7 miljoen per jaar (normering 2040).

Kanttekeningen
Aangenomen wordt dat de volledige huurverhoging doorgerekend kan worden en niet tegen grenzen binnen het WWS-aangelopen wordt. Omdat we niet weten welk deel van de zittende huurders waar een renovatie plaatsvindt huurtoeslag ontvangt, is uitgegaan van een landelijk gemiddelde. Dit ligt op 50%.

Verhuurders kunnen nu ook al een redelijke huurverhoging vragen bij woningverbetering door hierover afspraken te maken met de zittende huurder. Omdat geen inzicht beschikbaar is over (1) hoe vaak private verhuurders een huurverhoging doorrekenen bij zittende huurders en (2) hoe hoog deze doorrekening is, kan in dit fiche geen vergelijking gemaakt worden met een autonoom pad. Bij de hierna benoemde financiële consequenties past aldus de kanttekening dat dit maar deels nieuwe uitgaven betreft.

Aannames
- Voor het berekenen van de huurtoeslag zijn nodig: (1) het aantal woningen dat gaat verduurzamen bij een *zittende huurder*, bij een mutatiegraad van 18%; (2) de verwachte huurverhoging, te berekenen o.b.v. vergoedingentabel Aedes en Woonbond; (3) de hier uit voortkomende huurtoeslag.
- Volgens prognoses zijn in 2027 nog 169.000 private huurwoningen met energielabel EFG, waarvan 52.000 label G, 46.000 label F en 71.000 label E.
- Volgens prognose in 2029 nog ca. 452.000 energielabels C en D (176.000 label D en 276.000 label C).[80]
- Normering per 2050 treft alle huurwoningen die nog verduurzaamd moeten worden naar de Isolatiestandaard. Ingeschat wordt dat 50% van de huurwoningen als gevolg van de normering per 2040 nog verduurzaamd moeten worden naar de Isolatiestandaard: Private verhuurders: ca. 50% van 452.000 energielabels = 226.000 energielabels

Aantal woningen dat verduurzaamd wordt op een natuurlijk moment (Q):

Normering	*Woningen die verduurzamen bij een zittend huurder*[81]
Voldoen uitfasering EFG per 2029	126.000
Voldoen ambitieniveau 100 kWh/m² warmtebehoefte, vergelijkbaar met energielabel B, in 2040	145.000
Voldoen aan energielabel A per 2050	78.000

Huurverhoging per labelstap (P):

[79] Fiche B2 (Bestedingsreserve in de VPB gericht op verduurzaming) richt zich op een mogelijkheid om verduurzaming te stimuleren via de VPB, met name gericht op woningcorporaties.
[80] ABF Kwantitatieve nulmeting verduurzaming private verhuurders, 19 juni 2024, r2024-0010RST
[81] Uitgegaan is van een mutatiegraad van 18%. Daarnaast veronderstellen we dat gedurende de looptijd voorafgaand de normering (bijv.2029 – 2040 = 11 jaar), de verduurzaming van de resterende (aantal per jaar – gemuteerde woningen) lineair verloopt. Voor normering richting 2040 is de berekening formule aldus: (startvoorraad jaar X * 0,82) x (1/11) = aantal woningen dat verduurzaamd.

70-90 m2, inclusief halve Standaardafwijking

	A++	A+	A	B	C	D	E	F
A+	€9							
A	€13	€4						
B	€27	€18	€14					
C	€41	€32	€28	€14				
D	€56	€47	€43	€29	€15			
E	€61	€52	€48	€34	€20	€5		
F	€69	€60	€56	€42	€28	€13	€8	
G	€71	€62	€58	€44	€30	€15	€10	€2

Toelichting: Aedes en Woonbond hebben voor 3 oppervlakteklassen een vergoedingentabel opgesteld. Voor de uitwerking van dit fiche is de middelste oppervlakteklassen gehanteerd. Voor de financiële gevolgen, kijken we naar de effecten op de huurtoeslag van de verschillende normeringen naar 2040 en 2050.

Normering naar 2029

	2027	2028	Struc vanaf 2029
€ (jaarlijks, in miljoenen)	2,13	6	6

Normering naar 2040[82]

	Cumulatief 2029-2050	2029	2030	2031	2032	Struc vanaf 2040
€ (jaarlijks, in miljoenen)	1.336	2,73	7,45	13,7	21	88,7

Normering naar 2050

	Cumulatief 2027-2050	2040	2041	2042	2043
€ (jaarlijks, in miljoenen)	102	0,78	2,13	3,9	6,0

Financiële gevolgen subsidie en uitvoering
De maatregel kan ertoe leiden dat de verduurzamingsopgave versnelt, waardoor de benodigde subsidiebudgetten voor de verduurzaming (zie fiche S3 Hervorming van subsidieregelingen) dan eerder nodig zijn. Deze maatregel maakt geen aanspraak op extra budget, ook omdat het niet bekend is wat de hoogte is van de huurverhoging die verhuurders zonder deze maatregel al zouden doorrekenen.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

De maatregel kan leiden tot meer investeringscapaciteit en duidelijkheid bij private verhuurders. Voor huurders kan het leiden tot een hogere huurprijs maar de netto woonlasten blijven beperkt (want niet meer huurstijging dan energiebesparing). De maatregel leidt potentieel tot snellere verduurzaming - en dus het versneld verlagen van energielasten bij huurders. Als bij woningverbetering wordt gekozen voor meer huurverhoging, leidt dat tot een hogere huurtoeslag.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- De maatregel draagt vooral bij aan het vereenvoudigen van verduurzaming van huurwoningen, en daarmee aan versnelling van de opgave. Als duidelijker is wat een redelijke huurverhoging is, zullen verhuurders eerder geneigd zijn te verduurzamen (en de huurverhoging te vragen) en zullen huurders ook eerder instemmen (omdat de regels duidelijker zijn).

[82] Conform fiche N2 Normen energienorm huurwoningen veronderstellen we dat de helft van de woningen direct naar een warmtebehoefte die past bij energielabel A.

- Een alternatief zou zijn om de huurregelgeving ongewijzigd te laten. Daardoor is het in essentie aan verhuurder en huurder zelf om te bepalen welke huurverhoging zij wenselijk achten gezien enerzijds de investeringen voor verhuurder en anderzijds de woonlasten van de huurder. Dit leidt tot veel inspanningen van verhuurder en huurder om tot verduurzaming te komen met als eindresultaat geen of een latere verduurzaming.

Doelmatigheid

- Een doelmatigheidswinst van de maatregel is dat deze het onderbenutte verduurzamingspotentieel in de huursector kan verkleinen. In de huidige situatie kan onduidelijkheid over een redelijke verdeling van kosten en baten tussen verhuurder en huurder ertoe leiden dat verduurzamingsinvesteringen niet of later plaatsvinden, ook wanneer deze vanuit maatschappelijk perspectief wenselijk en financieel haalbaar zijn. Door vooraf duidelijkheid te bieden over een redelijke verdeling van kosten en baten tussen huurder en verhuurder, kan de besluitvorming worden vereenvoudigd. Voor zover verhuurders hierdoor een groter deel van de investering privaat kunnen financieren, kan dit de behoefte aan aanvullende publieke ondersteuning beperken. Daar staat tegenover dat een hogere huur voor sommige huurders kan leiden tot hogere huurtoeslaguitgaven.
- Alternatieven om de inkomsten van verhuurders te verhogen c.q. de uitgaven te verlagen zijn te vinden in fiches N8 (Verbeteren relatie huurprijs en energetische kwaliteit huurwoningen), N9 (Doorberekenen duurzame installaties in servicekosten bij huurwoningen) respectievelijk B2 (Aanpassingen in de vennootschapsbelasting gericht op verduurzaming).

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De maatregel vereist van verhuurders en huurders om kennis te nemen van de regelgeving bij het geval van verduurzaming. De maatregel vergemakkelijkt potentieel het voeren van het gesprek tussen huurder en verhuurder, en vergt minder van het doenvermogen van verhuurders.
- Een huurverhoging op basis van de energiebesparing kan ertoe leiden dat verhuurders de investeringen niet, of slechts op lange termijn terugverdienen met een hogere huur. Huurders zullen echter sneller akkoord gaan met een voorstel tot verduurzaming.
- Het is voor zowel huurders als verhuurder na invoering van deze maatregel eenvoudig te achterhalen wat een redelijke huurverhoging is. Als een huurder inschat dat een verhuurder een onredelijke huurverhoging vraagt voor de labelstapverbetering, kan een huurder naar de Huurcommissie stappen.

Juridische aspecten

- De maatregel betreft een wettelijke inkleuring van een open norm in het Burgerlijk Wetboek. Dit vereist een wetswijziging. De normering van huurwoningen vereist dat verhuurders verduurzamen, en dus kosten maken.
- Een beperking op het terugverdienen van die verplichte investering dient dan ook gerechtvaardigd te worden in het licht van de grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht. De wettelijke invulling van het begrip ‘redelijke huurverhoging’ dient dan ook alsnog redelijk te zijn, ten opzichte van zowel de verhuurder als huurder.
- In de NPA 2025-2035 is afgesproken dat isolatie gratis is voor zittende huurders. Bij nieuwe afspraken met woningcorporaties kan overwogen worden om hierover andere afspraken te maken waarbij ook geldt dat dit gevolgen heeft voor de huurtoeslag. Bij andere afspraken met woningcorporaties kan gebruik gemaakt worden van deze maatregel aangezien deze voor alle verhuurders gaat gelden (maar niet verplicht is).

Beleidsoptie N5: VvE-aanpak met normering, ontzorging en financiering

Type maatregel: normeren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- De verduurzaming van VvE's blijft achter door een combinatie van complexe besluitvorming, beperkte financieringsmogelijkheden en onvoldoende effectieve juridische instrumenten. Hierdoor bestaat het risico dat een groot deel van de appartementengebouwen niet tijdig wordt verduurzaamd.

Maatregel

- De maatregel bestaat uit een samenhangend pakket gericht op het versnellen van de verduurzaming en onderhoud van VvE's[83] en het verbeteren van het functioneren van VvE's. Het betreft een combinatie van nieuwe instrumenten (normering en verdere modernisering appartementsrecht) en continuering of versterking van bestaande instrumenten (financiële instrumenten).
- Centraal staat het normeren van een toekomst vast isolatieniveau per 2050, met een tussentijdse norm voor isolatie in 2040, die aansluiten bij de normering voor huurwoningen (fiche N2). Specifieke aandacht gaat uit naar de financierbaarheid van de maatregelen en ondersteuning van kwetsbare groepen.

  Normering:
  - Per 2029 een verplichting voor het opstellen van een meerjarenonderhoudsplan (MJOP)[84]
  - In 2040 aanscherping van de maximale warmtebehoefte als tussenstap richting de Isolatiestandaard; daarbij wordt een ambitieniveau van maximaal 100 kWh/m² per jaar[85] of energielabel B voorgesteld.[86]
  - Uiterlijk in 2050 voldoen alle VvE's aan de Isolatiestandaard

  Aanpassing financiële instrumenten
  - Rentekorting voor VvE's via het Warmtefonds wordt uitgebreid toelichting in fiche S1.
  - Voortzetten van de VvE-ledenlening voor eigenaren die de extra servicekosten door verduurzaming niet kunnen betalen.
  - Er wordt een financieel product ontwikkeld waarmee eigenaar-bewoners een deel van hun overwaarde kunnen opnemen om de verhoogde VvE-bijdragen mee te betalen. Deze lening wordt pas afbetaald bij verkoop van de woning.

  Juridische instrumenten
  - Onderzoeken of en onder welke voorwaarden quorumvereisten voor de ledenvergadering vanaf 2029 kunnen worden aangepast (opkomsteis voor de ledenvergadering).
  - Modernisering appartementsrecht: standaardisering en actualisatie van de modelreglementen, zodat iedere VvE uniforme hoofdregels hanteert (bijvoorbeeld aantal benodigde stemmen voor een besluit). Verkend wordt hoe dit nieuwe modelreglement breed ingezet kan worden. De aanpassing gaat in per 2030.
  - Daarnaast is het wenselijk om een geschillencommissie op te zetten per 2028. Momenteel is de drempel om naar een rechter te stappen te hoog, een geschillencommissie kan helpen om in een eerder stadium en laagdrempeliger conflicten op te lossen.

  Ontzorging (komt ook terug in het fiche F2)
  - Behouden VvE-kenniscentrum die nu wordt beheerd door Milieu Centraal

[83] Met VvE's worden hier VvE's bedoeld met minimaal 1 woning binnen de VvE.
[84] Er is al een wetsvoorstel in de maak om het MJOP van 10 naar 30 jaar met een duurzaamheid paragraaf. Deze verplichting zorgt ervoor dat ook elke vve hiervan gebruik moet maken
[85] De 100 kWh m²/jaar is gebaseerd op de huidige bepalingsmethode NTA 8800 en zal per 2030 worden gebaseerd op een nieuwe bepalingsmethode die de NTA 8800 vervangt.
[86] In de EPBD IV is aangegeven dat de woningvoorraad in 2050 moet voldoen aan de zero-emission buildings norm (ZEB). Een onderdeel van ZEB is dat woningen een lage energiebehoefte moeten hebben en dus goed geïsoleerd moeten zijn. Hier wordt invulling aan gegeven met het voldoen aan de Isolatiestandaard. De verplichting geldt alleen voor huurwoningen die in 2040 nog niet aan de Isolatiestandaard voldoen. De Isolatiestandaard maakt onderscheid tussen vooroorlogse en naoorlogse woningen en wordt geëvalueerd. Nader uitgewerkt dient te worden welke vooroorlogse woningen onder de normering in 2040 vallen.

- Subsidie voor VvE-procesbegeleiding uitbreiden als onderdeel van de Subsidieregeling Verduurzaming Vereniging van Eigenaars (SVVE). Deze uitbreiding is van belang omdat het grootste aantal labelstappen tot die tijd genomen moeten worden en VvE's geholpen moeten worden om dit proces te starten.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Door een duidelijk einddoel en tussendoelen vast te stellen, krijgen VvE's meer duidelijkheid over het gewenste verduurzamingspad richting 2050 en kunnen zij hun meerjarenonderhoudsplan (MJOP) hierop aanpassen. De Isolatiestandaard[87] vormt daarbij een logisch en toekomstvaste norm die in veel gevallen zonder ingrijpende maatregelen haalbaar is. Bovendien sluit deze Standaard aan bij de doelstelling uit de EPBD IV om de gebouwde omgeving uiteindelijk te ontwikkelen naar *Zero Emission Buildings* (ZEB).

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta. Het effect is in belangrijke mate afhankelijk van de naleving van de norm. Deze naleving is afhankelijk van het bredere pakket maatregelen dat wordt getroffen. De gedachte hierachter is dat een norm beter werkt in een pakket samen met faciliterend en subsidiërend beleid dan in isolatie. Daarom verschilt de naleving per fichepakket. De nalevingspercentages per norm en per pakket zijn tot stand gekomen in overleg met onafhankelijke experts van BZK, EZK, RVO, PBL en CPB. Appendix D in de doorrekening van Kalavasta gaat nader in op de veronderstelde naleving per norm en pakket en de wijze waarop deze tot stand is gekomen.[88]
- Bij het doorrekenen van het effect van de losse fiches gaat Kalavasta uit van de laagste naleving vastgesteld in de expertsessie, beschreven in appendix D. Dit betreft de nalevingsnormen van pakket 0 Budgetneutraal, deze zijn opgenomen in onderstaande tabel.
- Wanneer de normering wordt gecombineerd met aanvullend faciliterend en subsidiërend beleid zoals in het Startpakket en pakketten 2 en 3 zijn de naleving en daarmee de CO_2-reductie naar verwachting hoger. Tegelijkertijd geldt dat de individuele CO_2-effecten van maatregelen in een pakket niet bij elkaar opgeteld kunnen worden omdat dan dubbeltellingen ontstaan.

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,0	0,0	0,0
Energiebesparing in PJ finale energie	0	0	1

Financiële consequenties begroting

- Afhankelijk van de mate van financiële ondersteuning die gewenst is, komt een deel van de kosten voor het isoleren voor rekening van de overheid (op dit moment wordt gemiddeld 20% subsidie gegeven voor de maatregelen, voor specifieke doelgroepen nog een extra percentage). Hierover is politieke afweging nodig. Dit betreft onderdeel van het fiche over subsidiering (S3). In dit VvE-fiche is geen extra financiële ondersteuning opgenomen.
- Als voorwaarde voor het invoeren van de normering is er goede ontzorging en informatievoorziening nodig in de vorm van een kenniscentrum en een uitbreiding van de procesbegeleiding. De kosten hiervoor zijn opgenomen in het fiche F2.
- Voor mensen die verduurzaming niet kunnen betalen is een voorziening zoals de VvE-ledenlening van het Nationaal Warmtefonds noodzakelijk, zie voor deze kosten het fiche S1 over het Warmtefonds. Ook is daar een extra rentekorting opgenomen. De rente voor VvE's met 1% extra verlagen ten opzichte van de marktrente, zou meer gericht kunnen worden bv op VvE's met lage WOZ t.o.v. het gemeentelijk gemiddelde. Wanneer hierdoor 50% van de VvE's in aanmerking komt voor de extra rentekorting, komen de kosten uit op € 183 miljoen per jaar. Deze kosten zijn opgenomen in het fiche van het Nationaal Warmtefonds (S1).
- Om rekening te houden met beschermde diersoorten in gebouwen van VvE's zal ecologisch onderzoek nodig zijn. Gebouwen met meer dan 3 bouwlagen vallen namelijk niet onder de reikwijdte van de Gedragscode. Voor de VvE's die buiten de gedragscode vallen willen we wel een extra ondersteuning bieden van max 10.000 voor ecologisch onderzoek en maatregelen. Met ca. 10.000 grote VvE's met nog een laag energielabel komen de kosten dan uit op in totaal € 100 miljoen, ca. € 4,3 miljoen per jaar.

[87] Zie voor meer informatie Standaardwaarden voor uw woningisolatie | RVO.nl | RVO.nl .
88 Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad. 15 oktober 2026.

€ (jaarlijks, in miljoenen)	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Ecologisch onderzoek	100	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Voor burgers en bedrijven zullen de kosten gemiddeld uitkomen op € 681 miljoen per jaar. De nadruk ligt in de eerste jaren tot 2040, met bijna € 1,2 miljard per jaar. Dit gaat uit van in totaal 2.611 miljoen isolatiemaatregelen die genomen moeten worden tot 2050. Tot 2040 moeten 2.452 miljoen isolatiemaatregelen worden genomen om de tussendoelstelling te halen.

Per isolatiemaatregel is daarbij gerekend met gemiddeld € 5.667 kosten (gebaseerd op de gemiddelde subsidiebedragen die worden verstrekt via de SVVE met de ZEP-bonus).[89] Daarnaast bespaart de woningeigenaar ook op de energierekening. In een gemiddeld klein oud appartement gebruikt zo'n 900 m^3 aardgas (Milieu Centraal) per jaar. Wanneer geïsoleerd wordt naar de Standaard kan er zo'n 600 m^3 aardgas bespaard worden; bij een prijs van € 1,35/m^3 is dit € 810 besparing per jaar. Rekening houdend met het reboundeffect, komt de besparing uit op € 712,80 per jaar.[90]

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2040	2050	Struc
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)	14.796	1158	1158	1158	1158	1158	81	681
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven								

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De maatregel richt zich op Verenigingen van Eigenaars (VvE's) in de bestaande bouw, in totaal ca. 135.000 VvE's, die samen ongeveer 1,45 miljoen woningen en huishoudens omvatten.
Door te normeren met een einddoel en een tussendoel weten de VvE's beter waar ze aan toe zijn en kunnen ze hun MJOP hierop aanpassen. Hierdoor kunnen er op meer natuurlijke momenten grote stappen worden gezet.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- VvE's moeten verduurzaming structureel verankeren in onderhoud, besluitvorming en financiering. Dit blijft nu achter door complexe besluitvorming, lange procedures (bijv. aanpassing splitsingsakte), beperkte kennis, technische complexiteit, onvoldoende MJOP-reserveringen en zorgen over betaalbaarheid.
- Normering, met energielabel B in 2040 en de Isolatiestandaard in 2050, geeft VvE's een helder verduurzamingspad. Verplichte opname in het MJOP vanaf 2029 stimuleert tijdige planning en reservering.
- Financiële instrumenten (rentekorting Warmtefonds, extra korting voor kwetsbare groepen, verzilvering van overwaarde) verlagen de financiële drempel voor eigenaar-bewoners.
- Juridische vereenvoudiging, zoals het afschaffen van quorumvereisten en modernisering van het appartementsrecht, versnelt en vereenvoudigt besluitvorming.
- Voldoende uitvoeringstermijn, ondersteuning en ontzorging via procesbegeleiding en het VvE-kenniscentrum maken de maatregel voor de meeste doelgroepen haalbaar.

Uitvoerende partijen

- VvE's voeren de maatregel uit: zij stellen het MJOP op, nemen besluiten en realiseren de verduurzamingsmaatregelen.
- Het Rijk stelt normering, wetgeving en financiële instrumenten vast.
- Het Nationaal Warmtefonds, gemeenten, VvE-beheerders en procesbegeleiders ondersteunen bij financiering en uitvoering.
- Belangrijkste knelpunt is de beperkte kennis- en uitvoeringscapaciteit binnen VvE's, in combinatie met complexe besluitvorming.

Juridische toets

- Diverse onderdelen vereisen wetswijziging; steeds moet worden getoetst aan het eigendomsrecht.

[89] De subsidiebedragen in de ISDE en SVVE worden bepaald n.a.v. een jaarlijks analyse van RVO gebaseerd op o.a. factuuranalyses en kostenkentallen van Arcadis.
[90] https://www.pbl.nl/publicaties/reactie-van-huishoudens-op-dreigende-energieschaarste-en-hoge-energieprijzen

- Mogelijk is onderbouwing nodig vanuit het gelijkheidsbeginsel, omdat bepaalde regels alleen voor appartementseigenaars gaan gelden en niet voor andere eigenaren van onroerend goed.
- Bij normering van VvE's moet de verhouding met de EPBD IV worden meegewogen.

Naleving

- Bij het niet uitvoeren van de vereiste maatregelen kan handhavend worden opgetreden; een sanctie in verhouding tot de nog te maken verduurzamingskosten ligt het meest voor de hand.
- De handhavingsbevoegdheid komt bij gemeenten te liggen, dan komen ook de uitvoerings- en handhavingskosten daar terecht. Een nadere raming hiervan vergt onderzoek conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
- De verwachte naleving is lastig exact te ramen; indicatief wordt uitgegaan van ca. 70%, iets lager dan bij de label C-verplichting voor kantoren, vanwege de grotere complexiteit van besluitvormingsprocessen binnen VvE's.

Beleidsoptie N6: Effectieve handhaving en toezicht verduurzaming woningvoorraad

Type maatregel: algemeen/normering

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Om de verduurzaming van de woningvoorraad voor 2050 te realiseren, zijn verschillende verplichtende instrumenten voorgesteld, zoals een minimale energieprestatie voor (huur-) woningen, VvE's en de verplichting van de (hybride) warmtepomp per 2029.
- De effectiviteit van deze verplichtingen is sterk afhankelijk van de mate van naleving, die op verschillende manieren kan worden verbeterd. Daar waar naleving onvoldoende is, is sanctionering van niet-naleving het sluitstuk (toezicht en handhaving) en daarmee een randvoorwaarde voor het behalen van de doelen die in andere voorstellen zijn opgenomen.
- Met nieuwe regels nemen de taken van het bevoegd gezag toe. Om gemeenten te faciliteren bij nieuwe taken gelden een aantal voorwaarden:
  - De evaluatie energiebesparingsplicht laat zien dat de frequentie, intensiteit en kwaliteit van het toezicht op de energiebesparingsplicht als gevolg van extra financiering duidelijk verbetert.[91]
  - Het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht dient qua formatie (inhoudelijk en getalsmatig) te zijn toegerust op hun taken. Op dit moment blijkt dit onvoldoende het geval.[92]
  - De benodigde inzet voor toezicht en handhaving is sterk afhankelijk van de vormgeving van de wetgeving. Wordt bijvoorbeeld een verplichting tot het actualiseren van het energielabel verplicht, dan leidt dat tot een beperking van de toezichtstaak.

Maatregel

Vanuit dit oogpunt worden de volgende maatregelen voorgesteld:

<u>Voldoende capaciteit, budget en expertise bij het bevoegd gezag</u>

1. *Oormerken van rijksbijdrage bij nieuwe regels en/of aanpassing financiering BWT*
   - Normaliter wordt de bijdrage die volgt uit een artikel 2 onderzoek via het Gemeentefonds uitgekeerd. De signalen zijn dat bijdragen in veel gevallen niet (volledig) aan het doel worden besteed. Het is nu aan gemeenten zelf om te bepalen hoe de bijdrage besteed wordt. Door de vergoeding voor toezicht op specifieke (nieuwe) maatregelen te oormerken kan handhaving worden gestuurd en is ook effectmeting mogelijk.
   - Hoewel handhaving niet bekostigd mag worden uit legesopbrengsten lijkt sprake van een directe samenhang tussen deze inkosten en de handhavingsinspanningen. VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht hebben in 2024 een onderzoek laten uitvoeren naar alternatieve financiering van het BWT.[2] Vooralsnog is er niets met dat rapport gedaan; het oppakken ervan is aan VNG en BZK.

2. *Eisen aan de minimale formatie bij het bevoegd gezag via het verplichten van kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving*.[93]
   - Op dit moment zijn de kwaliteitscriteria voor het toezicht op bouwwerken vrijwillig. Verplichtstellen leidt tot een verplichte minimale formatie die beschikt over voldoende kennis en kunde voor de uit te voeren taak. Voldoet een gemeente niet aan de benodigde formatie dan zal moeten opgeschaald via regionale samenwerking of het onder mandaat laten uitvoeren van de werkzaamheden door een omgevingsdienst. Er loopt een vooronderzoek naar de effecten van verplichtstelling (door I&W).

<u>Verdeling van verantwoordelijkheid, standaarden en digitale monitoring</u>[94]

3. *Informatieverplichting voor gebouweigenaren en gebruikers*
   - Wettelijk regelen dat gedocumenteerd moet worden op welke wijze aan bepaalde regels wordt voldaan. Dit biedt – afhankelijk van aanvullende regels, zoals centrale registratie – mogelijkheden om het toezicht sterkt te vereenvoudigen. Een informatieverplichting kan

[91] Evaluatie aanscherping energiebesparingsplicht, CE Delft, 2025.
[92] Ambtelijk capaciteitstekort woningbouw, Brink, 2024.
[93] Zie Criteria voor uniforme kwaliteit in VTH geactualiseerd | VNG voor meer informatie.
[94] Een gebouweigenaar is gehouden aan het voldoen aan de regels. De bewijslast dat dit mogelijk niet het geval is ligt echter bij het bevoegd gezag. Door aanpassing in de regels kan de bijbehorende last worden verdeeld en de kan de handhaving worden vereenvoudigd en verbeterd.

ook – vergelijkbaar met het energielabel – gekoppeld worden aan privaatrechtelijke handelingen.

4. *Informatiegestuurd toezicht toepassen (in combinatie met maatregel 3).*
- Door eisen en bepalingsmethode van regels te koppelen aan meetbare indicatoren – zoals bij het energielabel – kan handhaving in de basis informatiegestuurd worden uitgevoerd. Door registratie van de prestatie van gebouwen te koppelen aan de status van gebouwen is administratief toezicht mogelijk.[95]

In combinatie kunnen deze 4 maatregelen leiden tot efficiëntie, datagedreven handhaving van verplichtingen voor gebouweigenaren.[96]

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Om de verduurzamingsdoelen voor 2050 tijdig te realiseren, zal op onderdelen waarschijnlijk aanvullende normering nodig zijn om het tempo van verduurzaming te verhogen. De effectiviteit van dergelijke maatregelen staat of valt echter met de naleving ervan. Ervaringen met onder meer de label-C-verplichting voor kantoren laten zien dat normering zonder voldoende toezicht en handhaving beperkt effectief is. Een doelmatig handhavingssysteem is daarmee essentieel om normerende maatregelen daadwerkelijk effect te laten sorteren. De mate van naleving hangt af van de intrinsieke motivatie tot naleving (herkenbaar en gedragen doel), duidelijkheid van regels en toezicht en handhaving. Het voorstel draagt bij aan het behalen van de doelen door toezicht en handhaving te versterken.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Voldoende naleving (al dan niet op basis van toezicht en handhaving) is een randvoorwaarde voor de besparing die bij de andere fiches wordt geraamd. Deze maatregel levert zelf dus geen (extra) CO_2-reductie op, maar beïnvloedt de mate en snelheid waarmee de geraamde besparingen van normerende maatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het effect is door Kalavasta indirect verwerkt in pakket 2 voor de nalevingspercentages die bij de normerende maatregelen (N1, N2, N3 en N5) zijn gehanteerd.[97]

Financiële consequenties begroting

Ten opzichte van de huidige begroting zullen de kosten bestaan uit het opzetten van de datastructuur, koppeling van bestanden en instrumenten voor de ontsluiting door gemeenten. In aanvulling daarop zal een financiële bijdrage voor de transitie van gemeenten naar de nieuwe werkwijze wenselijk/ noodzakelijk zijn. Een opzet van de werkzaamheden en raming van de kosten is hierna opgenomen. De uitfasering EFG is daar als ‘sjabloon’ gekozen. Bij de raming van de kosten is gebruik gemaakt van de kostenraming voor het huurregister.

Werkzaamheden voor een centrale, landelijke voorziening voor toezicht:

1. Juridische basis creëren
   a. Aanpassen Omgevingsregeling/Bbl zodat energielabelgegevens voor toezicht mogen worden gebruikt en gedeeld met bevoegd gezag.
   b. Regelen informatieplicht verhuurders en registratieverplichting.
2. Ontsluiting EP-online voor toezicht
   a. Autorisatie- en authenticatiesysteem voor gemeenten.
   b. Bulktoegang tot energielabelgegevens voor toezichtdoeleinden.
   c. Koppeling met gemeenten en bestaande gemeentelijke autorisaties.
3. Koppeling huurregister en EP-online
   a. Matchen van verhuurde woningen met energielabelgegevens.
   b. Signaleren van EFG-woningen en ontbrekende labels [of een andere sturingsvariabele].
   c. Dashboard- en rapportagefunctionaliteit.
4. Centrale VTH-dienstverlening

[95] Een goed voorbeeld hoe een dergelijk systeem kan werken is de APK voor auto’s: geen keuring leidt ‘automatisch’ tot een sanctie. Analoog hieraan kan bij het niet tijdige registreren van statusinformatie over een bouwwerk (zoals het energielabel) het bevoegd gezag geïnformeerd worden over een (potentiële) strijdigheid, zodat het toezicht specifiek op tot gevallen kan worden beperkt.

[96] Bij normering van de EFG-labels gaat dat als volgt, waarbij de eerste stappen al zijn voorzien in wetgeving: (1) Een gebouweigenaar wordt verplicht om een energielabel te hebben voor de verhuurde woningen, (2) De informatie die ten grondslag ligt aan het label wordt geregistreerd in EP-online, (3) Door een koppeling met het beoogde huurregister en de basisadministraties gebouwen en personen heeft het bevoegd gezag inzicht in gebouwen die niet voldoen, (4) Eigenaren kunnen schriftelijk ‘automatisch’ gesommeerd worden alsnog te voldoen, en (5) Bij niet-naleving volgt – na een controle ter plaatse – een sanctie indien herstel achterwege blijft.

[97] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

a. Landelijke voorziening voor signaleringen, rapportages, standaard aanschrijvingen en monitoring.
b. Helpdesk, beheer en doorontwikkeling.

5. Implementatie gemeenten
   a. Aansluiting op bestaande VTH- en zaaksystemen.
   b. Inrichting werkprocessen, opleiding en adoptie.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen)	30	1	3	3	3	1
(implementatie gemeenten)	30	-	10	10	10	-

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Financiële gevolgen bestaan uit de administratieve lasten die samenhangen met de beoogde maatregelen beschreven in de andere fiches (en moeten daar worden meegenomen)
- De beschreven maatregelen in deze fiches leiden an sich niet tot financiële consequenties voor burgers en bedrijfsleven.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)	-					
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven	-					

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De maatregelen in deze fiche zijn ondersteunend/randvoorwaardelijk bij de doelen van de andere fiches.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De naleving van verduurzamingsverplichtingen is afhankelijk van het doenvermogen van eigenaren, waaronder de beschikbare financiële middelen, tijd en kennis om maatregelen uit te voeren
- Spontane naleving is beperkt wanneer verduurzaming niet aansluit bij een natuurlijk investeringsmoment, zoals een verbouwing. Daarom zijn aanvullende maatregelen nodig, zoals ondersteuning bij uitvoering, financiële ondersteuning en handhaving als sluitstuk.
- Toezicht op de bestaande bouw vindt momenteel grotendeels plaats naar aanleiding van klachten. Door beperkte capaciteit en middelen is structureel toezicht bij gemeenten beperkt.
- Structurele financiering draagt bij aan beter toezicht en handhaving; de voorgestelde maatregelen voorzien hierin door capaciteit en expertise beter te borgen.
- Daarnaast wordt de benodigde inzet van het bevoegd gezag beperkt door informatiegestuurd toezicht mogelijk te maken.

Uitvoerende partijen

- Het Rijk is verantwoordelijk voor de benodigde regelgeving en het faciliteren van een systeem waarmee bevoegd gezagen informatiegestuurd toezicht kunnen uitvoeren.
- Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de samenwerking met gemeenten en de financieringssystematiek; het ministerie van VRO is verantwoordelijk voor de benodigde regelgeving. BZK en VRO werken gezamenlijk aan de benodigde automatisering en datakoppelingen, met aandacht voor de vergoeding van uitvoeringskosten

Juridische toets

- Aanpassing wetgeving rondom financieren van gemeenten is mogelijk nodig.
- Nieuwe regelgeving van VRO moet waar mogelijk aansluiten op meetbare prestaties en bijbehorende informatieverplichtingen.

Beleidsoptie N7: Aanpassen huurregelgeving om belemmeringen weg te nemen

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

Probleem van de huidige regelgeving is, dat de huurder verduurzaming kan tegenhouden of in elk geval bemoeilijken. Bestaand instrument houdt namelijk in: woningverbetering zoals verduurzaming is alleen mogelijk als de huurder daarmee instemt. Bij een complex volstaat het dat niet elke huurder instemt maar slechts 70%.

Maatregel

Versoepelen instemmingsrecht huurders (afschaffen/aanpassen 70% instemming huurders bij verduurzaming; met name artikel 7:220 en 7:255 BW)

1. Instemmingsrecht loslaten/versoepelen bij verduurzaming die voortvloeit uit wettelijke verplichtingen met fiche N2 als aangrijpingspunt:
   - minimaal energielabel D verplicht in 2029; geplande inwerkingtreding bouwregelgeving verplichting minimaal energielabel D (ook indien deel uitmakend van een VvE), met uitzondering voor monumenten.
   - maximale warmtebehoefte in 2040; tussenstap richting de Isolatiestandaard; daarbij wordt een ambitieniveau van 100 kWh/m² per jaar of energielabel B voorgesteld
   - Isolatiestandaard in 2050.
2. Versoepelen andere vorm van verduurzaming: áls de verhuurder andere of verdergaande/eerdere vorm van verduurzaming plant, bijvoorbeeld naar Isolatiestandaard, bij groot onderhoud of bij overstap naar warmtenet.

Doelgroep

Verhuurders en huurders.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Het huidige instemmingsrecht kan de uitvoering van verplichte verduurzamingsmaatregelen of andere gezamenlijk gewenste verduurzamingsprojecten vertragen of bemoeilijken. Door deze uitvoeringsbelemmering te beperken, kan de huurregelgeving de tijdige uitvoering van dergelijke maatregelen beter faciliteren en zo de doelen van 2050 binnen bereik houden.
- Dit speelt vooral bij (1) verduurzaming die voortvloeit uit wettelijke verplichtingen bij een verplichte vorm van verduurzaming (zoals uitfasering energielabel E, F en G uit de huursector), en (2) andere verduurzamingsdoelen, mits daartoe gezamenlijk is besloten door verhuurder en huurders.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

De maatregel verlaagt de drempel voor verhuurders om te investeren in verduurzaming. Door de barrières te verminderen kan worden ingeschat in combinatie met andere maatregelen welke doelgroep hierdoor sneller stappen kan zetten. Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[98]

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,1	0,1	0,2
Energiebesparing in PJ finale energie	1	2	4

Financiële consequenties begroting

De maatregel heeft geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Bij deze maatregel is geen rekening te houden met bijvoorbeeld de kosten voor werkzaamheden en materialen. Die kosten houden verband met de energiemaatregelen fiche in N2 (energienorm huurwoningen). Bij deze maatregel is wel rekening te houden met de regeldruk van verhuurder en huurder, zowel door handelingen verbonden aan het kennis nemen van de regelgeving als door handelingen die nodig zijn om te komen tot instemming over de verduurzaming.

[98] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Regeldruk kennisnemen regelgeving
De maatregel leidt voor verhuurders tot eenmalige kennisnemingskosten als gevolg van het bestuderen en implementeren van de gewijzigde regelgeving. Deze kosten bedragen € 15,1 miljoen.[99]

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	Struc.
Verhuurders		€ 15.141.600				

Regeldruk versoepelen instemmingsrecht
Er ontstaat een vermindering van de administratieve lasten, omdat voor verduurzamingsmaatregelen minder vaak instemming van huurders hoeft te worden verkregen. De vermindering is berekend door ervan uit te gaan, dat de verhuurder de woning in één keer verduurzaamt. De vermindering regeldruk is niet berekend met het meerdere malen verduurzamen. Evenmin is gerekend met structureel/jaarlijks verduurzamen en daardoor een structurele verlaging van de regeldruk.

Toepassing in 100% van de gevallen	
Verhuurders	€ -84.407.503
Huurdersvertegenwoordiging	€ 6.382.925
Individuele huurders	€ -11.994.182
Toepassing in 50% van de gevallen	
Verhuurders	€ -41.316.501
Huurdersvertegenwoordiging	€ 3.190.052
Individuele huurders	€ -5.997.091

De maatregel als zodanig heeft geen financiële gevolgen voor burgers. Wel faciliteert de maatregel investeringen in verduurzaming die leiden tot lagere energielasten voor huurders. Zie hiervoor fiche N2.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid
- De maatregel draagt vooral bij aan het vereenvoudigen van verduurzaming, en daarmee aan versnelling.

Doelmatigheid
- Alternatief zou zijn om de huurregelgeving ongewijzigd te laten. Daardoor is het in essentie aan verhuurder en huurder zelf om te bepalen welke huurverhoging zij wenselijk achten gezien enerzijds de investeringen voor verhuurder en anderzijds de woonlasten van de huurder. Dit leidt tot veel inspanningen van verhuurder en huurder om tot verduurzaming te komen met als eindresultaat geen of een latere verduurzaming.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen
- De maatregel vergroot het doenvermogen van verhuurders en huurders doordat het besluitvormingsproces rond verduurzaming wordt vereenvoudigd. Door duidelijkere regels over het instemmingsrecht weten partijen beter welke stappen nodig zijn en wordt de kans op langdurige besluitvorming of procedures verkleind.
- De toepassing van de versoepeling is afhankelijk van duidelijkheid over de onderliggende verduurzamingsverplichtingen. Als voor verhuurders onvoldoende duidelijk is welke maatregelen formeel verplicht zijn en ook worden gehandhaafd, kan dit de praktische toepassing van de aangepaste instemmingsregels bemoeilijken.
- De maatregel helpt vooral grotere, professionele verhuurders en in mindere mate private verhuurders die zich niet primair richten op verhuur, maar bijvoorbeeld op belegging voor de pensioenvoorziening. Voor deze laatste groep zijn de gevolgen naar verwachting beperkt.

Uitvoerende partijen
- De maatregel zorgt ervoor dat huurders en verhuurders eenvoudiger tot besluitvorming kunnen komen. De verhuurder neemt het initiatief voor verduurzaming met een voorstel. Bij verplichte verduurzaming moet de huurder dit gedogen, mits het voorstel aan de voorwaarden voldoet.
- Mogelijke knelpunten zitten bij private verhuurders die zich niet primair richten op verhuur, maar bijvoorbeeld op belegging voor de pensioenvoorziening.

[99] Regeldrukeffecten aanpassing instemmingsrecht en initiatiefrecht. BZK 7 juni 2024 https://www.internetconsultatie.nl/instemmingsrecht/document/12718

Juridische toets

- De beleidsoptie vergt wijziging van huurregelgeving, met name het Burgerlijk Wetboek.
- Er zijn geen relevante juridische risico's of beperkingen (bv. grondrechten, Europees recht, staatssteun)

Naleving

- Verhuurders en huurders zorgen primair zelf voor naleving. Zo nodig kunnen zij de rechter betrekken voor een eindoordeel.

Beleidsoptie N8: Verbeteren relatie huurprijs en energetische kwaliteit huurwoningen

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Verduurzaming van de huurvoorraad vraagt om substantiële investeringen van corporaties, die ze deels moeten kunnen terugverdienen via de huur. De energetische kwaliteit van woningen wordt meegenomen via het woningwaarderingsstelsel (WWS) maar corporaties kunnen investeringen vaak niet terugverdienen in de feitelijk realiseerbare huur. De huurprijs wordt namelijk begrensd door onder meer de aftoppingsgrenzen, afspraken over het niet doorberekenen van isolatiemaatregelen aan zittende huurders en de maximale huurverhoging.
- Daardoor kunnen corporaties verduurzamingsinvesteringen vaak niet terugverdienen, terwijl huurders wel profiteren van lagere energielasten. Dit beperkt de investeringscapaciteit van corporaties en leidt ertoe dat de feitelijke huurprijs niet altijd goed aansluit bij de kwaliteit van de woning. Om die reden stelt de Autoriteit Woningcorporaties dat het huurbeleid *'de verhouding tussen de huurprijs en de (energetische) kwaliteit van sociale huurwoningen heeft verstoord.'* [100]

Maatregel

- Het voorstel is om de huurregelgeving zodanig aan te passen dat de huurprijs de energetische kwaliteit van woningen beter weerspiegelt. Hierdoor komen de kosten en baten van verduurzaming beter met elkaar in balans en neemt de investeringscapaciteit van corporaties toe.
- Concreet zijn er twee mogelijke oplossingen die verkend kunnen worden:

<u>Optie 1 (gericht op woningcorporaties en private verhuurders)</u>

De huurprijs wordt gesplitst in een koude huur (de reguliere huurprijs, gebaseerd op de kwaliteit en gebruikswaarde van de woning exclusief de ('energieprestatie') en een warmtehuur (of 'schilkwaliteits-huur'- de huurcomponent die samenhangt met de kwaliteit van de gebouwschil en dus de netto warmtevraag van de woning).[101] Deze oplossing raakt naast corporaties ook particuliere verhuurders omdat de huurprijsregelgeving wordt aangepast.

- Verduurzaming van de huurvoorraad vraagt om substantiële investeringen van corporaties, die ze deels moeten kunnen terugverdienen via de huur.
- Een lagere netto warmtevraag rechtvaardigt een hogere warmtehuur, omdat deze gepaard gaat met lagere energielasten voor de huurder. De wijze waarop de netto warmtevraag wordt vastgesteld, vraagt nog nadere uitwerking. Daarbij moet worden bepaald of wordt uitgegaan van de berekende warmtevraag per individuele woning of van genormeerde bedragen.
- Voor woningcorporaties gelden de aftoppingsgrenzen dan uitsluitend voor de koude huur. De warmtehuur valt buiten deze grenzen, zodat corporaties ook na mutatie inkomsten behouden die samenhangen met eerdere verduurzamingsinvesteringen. Hiermee wordt de voorspelbaarheid van de investeringsopbrengsten vergroot.
- Aandachtspunten bij de uitwerking:
  - Een belangrijke beleidskeuze is of de bestaande huurprijs wordt opgesplitst in deze twee componenten, of dat de warmtehuur als aanvullende opslag boven op de huidige huur wordt ingevoerd. Bij een opsplitsing blijven de totale woonlasten in beginsel gelijk, terwijl een aanvullende opslag tot hogere woonlasten ten opzichte van de huidige situatie kan leiden.
  - Hoe omgaan met huurtoeslag: bereken je deze over alleen de koude huur of over zowel de koude huur als warmtehuur.
  - Hoe de netto warmtevraag vast te stellen. Het stookgedrag is bepalend voor de energielasten en verschilt sterk per huishouden. Minder stoken leidt tot minder kosten. Met een warmtehuur o.b.v. normbedragen verliezen huishoudens deze invloed en dit gaat voor sommige huishoudens ten koste van de betaalbaarheid.

<u>Optie 2 (gericht op woningcorporaties)</u>

[100] Autoriteit Woningcorporaties. (2025). *Onderzoeksrapport bij de Staat van de corporatiesector 2025.* 28 januari 2025.

[101] In fiche N9 wordt voorgesteld om de kosten voor installaties sowieso buiten de huur om in rekening te brengen.

De tweede optie is om de aftoppingsgrens (dus: bij toewijzing) hoger te maken voor betere labels of lagere netto warmtevraag. Dit sluit aan bij de afspraak zoals die al bestaat voor A+ woningen uit de NPA. Deze oplossing raakt alleen corporaties omdat zij passend moeten toewijzen.

- De huurtoeslag is mogelijk over de gehele huurprijs.
- Er kan een differentiatie worden gemaakt over de aftoppingsgrens per huurprijs.
- Dit geldt alleen voor nieuwe verhuringen. In de NPA 2025-2035 zijn al afspraken gemaakt over A+ label. Dit zou uitgebreid kunnen worden naar een verschillende passend-toewijzengrens per label. Met een lagere passend toewijzengrens voor de slechtste labels (bijv. D t/m G). De afgelopen jaren is de energiekwaliteit van de woning sterk verbeterd met een lager verbruik tot gevolg.
- Deze woningen zijn door de passend toewijzen grens echter veelal niet beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen. Dit is een stok achter de deur voor verhuurders om te investeren in duurzaamheid, ook in de woningen met de laagste aftoppingsgrenzen. Voor huurders wordt dit gecompenseerd d.m.v. de huurtoeslag (en lage energiekosten). Dit is dus een aanzienlijke kostenpost voor het Rijk. De methodiek zou moeten worden vastgelegd in de Woningwet.
- Voor de differentiatie van aftoppingsgrenzen op basis van labelstappen (variant 2) moeten de aftoppingsgrenzen worden aangepast en de Woningwet worden gewijzigd. Een systematiek passend toewijzen (aftoppings)grenzen zou kunnen zijn:

A+ (en >)	+ € 25
A	+ € 15
B	+ € 5
C	0
D	-€ 5
E	- € 15
F	-€ 25
G	-€ 25

Deze bedragen kunnen (gedeeltelijk) doorberekend worden in de huurtoeslag.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

De verduurzamingsopgave vraagt om forse investeringen van corporaties. Tot 2034 kunnen corporaties een belangrijk deel van deze investeringen dragen, maar de stap van woningen met label C/D naar volledig aardgasvrij – die nodig is om de doelstelling voor 2050 te halen – vraagt om aanzienlijk hogere investeringen. Zonder voldoende terugverdiencapaciteit komt het investeringsvermogen van corporaties uiteindelijk onder druk te staan en droogt de ruimte voor verdere verduurzaming op. Hierdoor ontstaat meer investeringscapaciteit én meer voorspelbaarheid in de toekomstige kasstromen, wat noodzakelijk is om op grote schaal financiering en leenvolumes aan te trekken. Zo kunnen corporaties structureel meer woningen verduurzamen en wordt de opgave richting 2050 haalbaarder.

Er zijn 2,1 miljoen corporatiewoningen en 1,2 miljoen private huurwoningen. Tussen 2022 en 2025 zijn circa 39.080 bestaande corporatiewoningen aardgasvrij gemaakt[102] De verwachting is dat dit aantal stijgt tot circa 112.500 in 2030.[103] Tot 2034 is het doel om 450.000 corporatiewoningen aardgasvrij te maken. De gemiddelde warmtevraag van de corporatiesector is in 2034 naar verwachting 87 kWh/m^2.[104] Daarmee zijn we er nog lang niet: uiteindelijk moeten alle 3,3 miljoen huurwoningen naar het niveau van de isolatiestandaard (zie fiche N2) en aardgasvrij gemaakt worden (zie fiche F1) per 2050. Door corporaties de mogelijkheid te geven om verduurzamingsinvesteringen beter door te berekenen aan huurders, ontstaat een duidelijke koppeling met het voordeel dat de huurder geniet (lagere energierekening en hoger wooncomfort). Dit draagt bij aan het einddoel richting 2050.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta.[105] De maatregel verlaagt de drempel voor verhuurders om te investeren in verduurzaming. In het model is aangenomen dat verhuurders zich hierdoor bij investeringsbeslissingen meer als huiseigenaren gedragen en rekening houden met terugverdientijden, wat het verduurzamingstempo in het huursegment verhoogt.

[102] Shaere
[103] Stories: Aedes-forecast - Duurzaamheid - Nederland
[104] Nationale+prestatieafspraken+2025-2035.pdf
[105] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,2	0,2	0,4
Energiebesparing in PJ finale energie	3	4	8

Financiële consequenties begroting

Het splitsen van de kale huurprijs in een koude huur en warmte huur heeft naar verwachting positieve gevolgen voor de begroting van huurtoeslag, tenzij er aanpassingen aan de huurtoeslag worden gedaan. Als enkel over de koude huur kan huurtoeslag worden berekend, gaan de kosten voor de huurtoeslagbegroting omlaag. Dan is het vanuit Rijksperspectief een goedkope maatregel omdat de investering verschuift van corporatie naar huurder en impact op de rijksbegroting positief is omdat de warmte huur en servicekosten buiten de huurtoeslag vallen. Bij de uitwerking moet zowel naar de effecten voor de huurder als voor de rijksbegroting worden gekeken.

Het differentiëren van de aftoppingsgrenzen per labelstap (of warmtevraag) geldt alleen voor nieuwe verhuringen. Hogere energie labels krijgen een hogere aftoppingsgrens. Dit heeft effect op de Rijkbegroting omdat er dan over een hoger bedrag huurtoeslag moet worden gerekend. Als de uitgaven aan huurtoeslag als gevolg hiervan afnemen, kan ervoor worden gekozen deze middelen anders te alloceren, zodat het Rijk een evenredige bijdrage blijft leveren.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Een deel van de investering in verduurzaming wordt betaald door huurders via de warmte huur. Hoeveel dit de huurders kost of soms oplevert en hoeveel het de corporaties oplevert hangt af van de uitwerking. Bij het splitsen van een koude en warmte huur (waarbij geen huurtoeslag wordt gerekend over de warmtehuur) heeft de maatregel naar alle waarschijnlijk een negatief effect op de betaalbaarheid van huurders. De energierekening gaat omlaag maar daar staat tegenover dat er een hogere huur wordt gerekend voor de maatregelen (de warmtehuur) en dat deze warmtehuur niet wordt meegenomen in de huurtoeslag.

Daarbij leidt de maatregel tot een groter aandeel huurwoningen met een lagere energierekening. Hierdoor nemen de kosten voor energie voor huurders af. De totale woonlasten nemen voor huurders alleen af als er sprake is van een grotere besparing op energie dan de stijging van warmtehuur én de vermindering van huurtoeslag.

De verwachting is dat corporaties hierdoor zullen blijven investeren in verduurzamingsmaatregelen, doordat zij (een deel van) de investeringskosten kunnen doorberekenen via de warmtehuur. Voor huurders betekent dit een aanvullende financiële bijdrage, die geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een lagere energierekening. Voor huurders met een relatief laag energieverbruik, die al zeer zuinig omgaan met energie, pakt de maatregel naar verwachting minder gunstig uit. Hun besparing op de energierekening is beperkt, terwijl zij wel te maken krijgen met een hogere warmtehuur en afhankelijk van de te maken keuzes, een lagere huurtoeslag. Hierdoor kunnen hun netto woonlasten toenemen.

Het differentiëren van de aftoppingsgrenzen per labelstap (of warmtevraag) verhoogt de passend toewijzen grens voor nieuwe huurders bij betere labels en verlaagt deze bij slechter labels. Het effect hiervan wordt gedeeltelijk gemitigeerd door huurtoeslag.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

De maatregel om koude- en warmtehuur te introduceren stimuleert corporaties om te investeren in verduurzamingsmaatregelen die bijdragen aan het einddoel in 2050. De maatregel is naar verwachting doeltreffend omdat het de *split incentive* mitigeert en zo de investeringscapaciteit van corporaties op peil houdt. Hierdoor kunnen zij blijven investeren in woningverduurzaming en blijven de doelen van 2050 in beeld.

Doelmatigheid

Beide varianten betreffen fundamentele aanpassingen van de huurregelgeving met onzekerheid t.a.v. de uitvoering en potentieel aanzienlijke financiële effecten voor huurders en/of de rijksbegroting. Daarnaast heeft de eerste aanpassing niet alleen effect op corporaties, maar ook op private verhuurders. Tegelijkertijd hebben corporaties ook niet de financiële slagkracht om zonder aanvullende inkomsten de benodigde investeringen te doen. Een kleinere en waarschijnlijk eenvoudiger uit te voeren stap (eerst) te zetten is het wijzigen van de afspraak in het NPA dat isolatie voor zittende huurders volledig gratis wordt uitgevoerd.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Corporaties kunnen de investeringen veel beter terugverdienen door het door te berekenen via de warmtehuur (isolatie)of een verhoogde aftoppingsgrens. Daar staat tegenover dat de

energierekening lager zal zijn voor huurders. Dit vraagt om vertrouwen en informatie van huurders en corporaties.

Uitvoerende partijen

- Corporaties, huurders en installatiebedrijven staan aan de lat voor de uitvoering van de verduurzamingswerkzaamheden. Huurcommissie en rechterlijke macht voor eventuele geschillen rondom de huurverhoging na verduurzaming.

Juridische toets

- Voor optie 1 is een wetswijziging van het Burgerlijk Wetboek nodig. Daarnaast zal het besluit servicekosten moeten worden aangepast. Mogelijk moet ook het woningwaarderingsstelsel worden aangepast. Voor optie 2 volstaat mogelijk een aanpassing van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.
- De uitvoerbaarheid van dit voorstel ligt in de haalbaarheid van wijzigingen in wet- en regelgeving die doorgevoerd moeten worden voordat het systeem geïmplementeerd kan worden. Dit vraagt om een grondige juridische toets nadat de beleidsmaatregel verder is uitgewerkt. Op het moment dat de beleidsmaatregel geïmplementeerd is, zal het systeem qua uitvoerbaarheid vergelijkbaar zijn aan het huidige systeem. Wel is het een fundamentele wijziging van het bepalen van huurprijzen en daarmee geen eenvoudig door te voeren maatregel.
- De indicatoren die bepalend zijn voor de hoogte van de warmte huur en de servicekosten moeten uit een NTA-berekening komen. Omdat er een grote wijziging van de NTA is voorzien per 2030, is het voorstel om dit systeem na 2030 in te voeren. Daarmee is er voldoende tijd zijn om de wijzigingen in wet- en regelgeving voor te bereiden.
- Het is mogelijk om, in lijn met de NPA-afspraak om aftopgrenzen voor label A+-woningen, in aanloop naar 2030 alvast (kleine) wijzigingen in het huidige stelsel door te voeren die in lijn liggen met dit voorstel en de investeringscapaciteit van corporaties alvast verbeteren zonder dat het leidt tot ongewenste effecten op woonlasten van huurders.
- Voor de wijziging van de aftoppingsgrenzen moet de Woningwet/Wet op Huurtoeslag worden gewijzigd.
- De splitsing in een koude en warmtehuur vraagt om aanpassing van het huurprijsbegrip op de volgende punten
    1. Het WWS kent momenteel punten toe op basis van het energielabel. Bij invoering van een afzonderlijke warmtehuurprijs kan dat niet meer. Dan wordt de warmtehuur bepaald op basis van warmtevraag van de woning.
    2. Nader moet worden uitgewerkt welk effect dit heeft op de sociale huurgrens en middenhuurgrens, en de daarmee samenhangende huurregelgeving.
    3. De wettelijke regels voor de jaarlijkse huurverhoging hebben momenteel betrekking op de totale huurprijs. Bij een splitsing in een koude huurprijs en een warmtehuurprijs moet worden bepaald of de jaarlijkse huurverhoging uitsluitend geldt voor de koude huurprijs of dat ook voor de warmtehuurprijs een afzonderlijk regime nodig is. Dit vraagt om een nadere uitwerking.
    4. Een afzonderlijke warmtehuurprijs maakt in de huidige systematiek geen onderdeel uit van de subsidiabele huur. Zonder aanpassing van de huurtoeslag leidt dit tot een lagere huurtoeslag en daarmee tot hogere netto woonlasten voor huurders. Een alternatief is om de warmtehuur (geheel of gedeeltelijk) subsidiabel te maken, vergelijkbaar met de eerdere regeling voor subsidiabele servicekosten.
    5. Bepaling van de warmtehuur**.** Voor een uitvoerbaar en uitlegbaar stelsel is een transparante methodiek nodig voor het bepalen van de warmtehuur. Daarbij moet worden afgewogen in hoeverre wordt aangesloten bij de berekende energieprestatie van individuele woningen of bij gestandaardiseerde normbedragen.

Naleving

Naleving gebeurt door wet- en regelgeving en/of door afspraken met woningcorporaties.

Beleidsoptie N9: Doorberekenen duurzame installaties in servicekosten bij huurwoningen - Acantus

Type maatregel: faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Investeringen in duurzame installaties zoals WKO's en warmtepompen zijn voor verhuurders financieel niet altijd rendabel. De investeringen zijn (veel) hoger dan bij een traditionele cv-ketel, en de baten liggen bij de huurder.
- Volgens het huidige huurrecht mogen investerings- en onderhoudskosten van 'gebouwgebonden' warmte-installaties[106] niet buiten de kale huur om verrekend worden en kunnen dus alleen worden terugverdiend door het verhogen van de kale huur. Maar in de praktijk kan de huur vaak niet genoeg stijgen (o.a. door regels zoals passend toewijzen, aftoppingsgrenzen en/of het WWS) om deze hoge kosten terug te verdienen.
- Bij warmtenetten worden de kosten voor de investering in het warmtesysteem al buiten de huur om doorberekend, alleen bij gebouwgebonden installaties is dat volgens het huurrecht niet mogelijk, waardoor de overstap naar duurzame installaties stagneert.

Maatregel

- Het voorstel is om de regels voor huur- en servicekosten te wijzigen door duurzame warmte-installaties in de servicekosten te berekenen, zodat de investeringsbereidheid van verhuurders toeneemt.
- Een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek is nodig: om vast te leggen dat deze kosten buiten de kale huur om mogen worden doorberekend. Omdat duurzame installaties doorgaans leiden tot lagere energielasten, kunnen deze kosten buiten de huur om redelijk zijn voor de huurder. Hier moet bij de uitwerking rekening mee gehouden worden. Het verrekenen van kosten buiten de kale huur om betekent dat er voor dit deel geen compensatie is via de huurtoeslag.

Doelgroep

Zowel corporaties als private verhuurders.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Er zijn 2,1 miljoen corporatiewoningen en 1,2 miljoen private huurwoningen. Tussen 2022 en 2025 zijn circa 39.080 bestaande corporatiewoningen aardgasvrij gemaakt.[107] De verwachting is dat dit aantal stijgt tot circa 112.500 in 2030.[108] Tot 2034 is het doel om 450.000 corporatiewoningen aardgasvrij te maken. De aantallen in de private huursector liggen naar verwachting aanzienlijk lager. Richting het eindbeeld 2050 ligt er nog een enorme opgave.

Deze maatregel beoogt het split incentive-probleem voor duurzame installaties in de huursector te verbeteren door verhuurders de mogelijkheid te geven om verduurzamingsinvesteringen gedeeltelijk via de servicekosten door te berekenen aan huurders, terwijl de totale woonlasten voor huurders niet of maar beperkt stijgen. Dit vergroot richting 2050 het aantal duurzame installaties bij huurwoningen, omdat verhuurders de investeringen beter kunnen terugverdienen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Dit fiche is doorgerekend door Kalavasta.[109] De maatregel verlaagt de drempel voor verhuurders om te investeren in verduurzaming. In het model is aangenomen dat verhuurders zich hierdoor bij investeringsbeslissingen meer als huiseigenaren gedragen en rekening houden met terugverdientijden, wat het verduurzamingstempo in het huursegment verhoogt.

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,2	0,2	0,4
Energiebesparing in PJ finale energie	3	4	8

Financiële consequenties begroting

De maatregel heeft naar verwachting geen directe budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting.

[106] Onroerende aanhorigheid waaronder WKO-installaties en warmtepompen worden verstaan; zie het Acantus arrest
[107] Shaere
[108] Stories: Aedes-forecast - Duurzaamheid - Nederland
[109] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Voor zover investeringskosten niet langer via de kale huur maar via de servicekosten worden doorberekend, tellen deze niet mee voor de huurtoeslag. Dit kan leiden tot een beperkte daling van de uitgaven aan huurtoeslag ten opzichte van de huidige situatie.
De omvang van dit effect is naar verwachting beperkt, omdat investeringen in gebouwgebonden duurzame installaties momenteel slechts in beperkte mate via de kale huur kunnen worden terugverdiend.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Deze maatregel betekent een andere kostenverdeling en geen extra kosten. Een deel van de investering in verduurzaming wordt betaald door huurders via de servicekosten. Zie onderstaand rekenvoorbeeld:

		Startsituatie	Voorbeeld 1	Voorbeeld 1
investering		0	14000	10000
rente		nvt	3%	3%
termijn			22	22
annuitaire financieringslasten:			€ 878,46	€ 627,47
(dit moet in het huidige systeem in de huur, en mag volgens het fiche straks buiten de kale huur om verrekend worden)				
energieverbruik	GJ/jr	25	25	25
variabele kosten	Euro/GJ	40	5	15
variabele energielasten	Euro/jaar	1000	125	375
totale lasten	Euro/jaar	€ 1.000,00	€ 1.003,46	€ 1.002,47

Voor huurders

- Huurders krijgen te maken met een afzonderlijke vergoeding voor (een deel van) de investerings- en onderhoudskosten van gebouwgebonden duurzame installaties in de servicekosten, in plaats van verwerking via de kale huur.
- Deze vergoeding valt niet onder de huurtoeslaggrondslag, waardoor huurders die huurtoeslag ontvangen hiervoor geen compensatie krijgen.
- Daar staat tegenover dat huurders profiteren van een duurzamere warmtevoorziening en mogelijk lagere energiekosten, afhankelijk van het type installatie en het energieverbruik.

Voor verhuurders

- Verhuurders krijgen betere mogelijkheden om investeringen in duurzame warmte-installaties terug te verdienen via de servicekosten.
- Hierdoor neemt de investeringsbereidheid toe en worden financiële belemmeringen voor verduurzaming van de woningvoorraad verkleind.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- De maatregel neemt een belangrijke financiële belemmering weg voor investeringen in gebouwgebonden duurzame warmte-installaties zoals WKO's of warmtepompen.
- Door investeringskosten afzonderlijk te kunnen doorberekenen via de servicekosten, wordt het aantrekkelijker voor verhuurders om te kiezen voor duurzame warmtevoorzieningen in plaats van traditionele cv-installaties.
- De maatregel draagt daarmee bij aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving.
- Uit de corporatiesector komt het geluid dat de financiering slechts één van de vertragende aspecten is en dat zaken als netcongestie en onduidelijkheid over warmtenetten ook voor vertraging zorgen. Bij dit fiche gaan we ervan uit dat de randvoorwaarden op orde zijn. Deze maatregel is nodig om de investeringen beter te kunnen verdelen, ook als het op dit moment nog niet het grootste probleem is. Daarnaast is deze maatregel een oplossing voor de huidige ongelijkheid in de huur, energierekening en vastrecht tussen huurders met een warmtepomp en huurders aan een warmtenet.

Doelmatigheid

- Door de financieringssystematiek aan te passen in plaats van investeringen te subsidiëren, wordt de investeringsprikkel rechtstreeks verbeterd zonder structurele extra overheidsuitgaven.
- Wel verschuift een deel van de kosten van de kale huur naar een afzonderlijke vergoeding via de servicekosten, waardoor huurtoeslagontvangers deze kosten niet gecompenseerd krijgen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De maatregel moet ervoor zorgen dat verhuurders vaker investeren in duurzame warmte-installaties die bij het gebouw horen. Door de investeringskosten beter terug te kunnen verdienen, wordt het aantrekkelijker om bij een vervangings- of investeringsmoment voor een duurzame installatie te kiezen.
- De maatregel vraagt ook van verhuurders dat zij huurders duidelijk informeren over de verschillende kosten en over het effect daarvan op de totale woonlasten. Een hogere vergoeding voor de warmte-installatie kan namelijk samengaan met lagere energiekosten. Daarom is het belangrijk dat huurders goed kunnen zien wat zij in totaal aan de warmte installatie kwijt zijn en hoe de vergoeding is opgebouwd.
- Een belangrijk aandachtspunt is dat huurders een aparte vergoeding via de servicekosten voor de warmte-installatie kunnen ervaren als een extra kostenpost. De voordelen komen namelijk deels terug in een lagere energierekening en kunnen per huishouden verschillen. Het is daarom belangrijk om duidelijk aan te geven welke kosten mogen worden doorberekend en hoe de vergoeding wordt berekend. Duidelijkheid hierover kan bijdragen aan vergroten van het draagvlak voor de maatregel.

Uitvoerende partijen
- Het Rijk werkt de benodigde wet- en regelgeving uit. Verhuurders passen hun administratie en huurafrekening aan en brengen de afzonderlijke vergoeding conform de wettelijke systematiek in rekening.
- Verhuurders zullen meer aandacht moeten besteden aan het ‘verkopen’ van de verduurzaming/duurzame warmtebron aan huurders, met name gericht op de lagere energierekening.
- De Huurcommissie (en eventueel de rechter) moet geschillen over de hoogte en toelaatbaarheid van de vergoeding kunnen beoordelen.

Juridische toets
- Er is een wetswijziging van het Burgerlijk Wetboek nodig. Daarnaast zal het besluit servicekosten moeten worden aangepast. Mogelijk moet ook het woningwaarderingsstel worden aangepast omdat duurzame installaties onderdeel kunnen uitmaken van het energielabel: een beter energielabel door een duurzame installatie leidt daardoor tot een hogere maximale huurprijs, terwijl de duurzame installatie moet worden verrekend via de servicekosten.

Beleidsoptie N10: Ophogen en verlengen bijmengverplichting groen gas

Type maatregel: Normeren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Door de bijmengverplichting te verhogen, kan het aandeel groen gas in ETS2-sectoren verder toenemen.

Maatregel

- Het verhogen van de bijmengverplichting groen gas met 25% en het verlengen van de looptijd tot en met 2040.
- De bijmengverplichting legt een verplichting op aan energieleveranciers aan ETS2-sectoren om vanaf 2027 een toenemend deel groen gas bij te mengen.
- Het wetsvoorstel ligt nu in de Tweede Kamer.

Doelgroep

- De bijmengverplichting wordt uitgevoerd door energieleveranciers voor de levering van gas aan eindgebruikers in ETS2-sectoren.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- De bijmengverplichting stimuleert de consumptie en productie van groen gas. Groen gas is een belangrijke bouwsteen in een duurzaam en robuust energie-, grondstoffen- en landbouwsysteem.
- De productie en inzet van groen gas draagt bij aan het bereiken van de klimaatdoelen en het reduceren van de afhankelijkheid van Nederland van aardgasimport.
- Groen gas is momenteel duurder dan aardgas, om die reden is overheidsinterventie nodig om de groen gasproductie en consumptie op te schalen.
- Het huidige beleid bestaat o.a. uit stimulering via de SDE++, daarmee komt de benodigde opschaling echter onvoldoende van de grond.
- Met de bijmengverplichting worden energieleveranciers verplicht om groen gas te gebruiken in de gaslevering aan ETS2-sectoren.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De beschikbaarheid van groen gas is afgeschat met behulp van de KEV en de inzichten uit Routes naar Realisatie. De ophoging van de verplichting leidt tot een groter aandeel groen gas en hogere kosten; beide zijn integraal in het model meegenomen
- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[110]

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,1	0,4	0,6
Energiebesparing in PJ finale energie	1	4	5

Financiële consequenties begroting

- De financiële consequenties van het ophogen en verlengen van de normering, bijvoorbeeld voor compensatie van de glastuinbouw, dienen nader in kaart gebracht te worden en zijn dus niet opgenomen in dit fiche.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De totale jaarlijkse kosten voor alle energieleveranciers om aan de bijmengverplichting te kunnen voldoen zijn ingeschat op € 1,4 miljoen. Het gaat hierbij om administratieve handelingen die energieleveranciers moeten verrichten om aan de verplichting te kunnen voldoen. Dit bedrag betreft het totaal voor alle energieleveranciers die onder de verplichting vallen. Een uitgebreide onderbouwing van deze lasten is terug te vinden in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.
- Onder de aanname dat een ophoging met 25% ook leidt tot een stijging van deze lasten met 25%, betekent dat een stijging van € 350.000 per jaar. Een stijging van de hoogte leidt mogelijk echter niet tot evenredig hogere lasten. Omdat de mate waarin niet goed kan worden ingeschat, is een conservatieve aanname passend.
- De bijmengverplichting groen gas zorgt voor een prijsstijging voor consumenten, omdat groen gas momenteel nog duurder is dan aardgas. Een stijging van het percentage groen gas zorgt

[110] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

dus voor een iets hogere energierekening. Bij de verhoging van het opbouwpad met 25% zou de energierekening met maximaal 1 ct./m³ gas extra stijgen t/m 2029, met maximaal 2 ct./m³ vanaf 2030 t/m 2035 en met maximaal 11 ct./m³ vanaf 2036 t/m 2040. Tegenover de beperkte meerkosten op de korte termijn staan stabielere kosten en meer bescherming tegen prijsextremen op de langere termijn.

	Cumulatief 2027-2050	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven), in miljoenen €	11,9	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35 (t/m 2035) 1,75 (vanaf 2036 t/m 2040)
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven, in €/m³ aardgas (excl. Btw)	n.v.t.	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02 (t/m 2035) 0,11 (vanaf 2036 t/m 2040)

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de bijmengverplichting zijn als onderdeel van het wetsvoorstel uitvoerig onderbouwd.

- Doeltreffendheid: In de bijmengverplichting wordt de verplichting aan energieleveranciers uitgedrukt in te behalen CO_2-equivalent-ketenemissiereductie. Energieleveranciers kunnen de verplichting invullen met Nederlands en Europees groen gas en er is sprake van een opbouwpad. Hiermee is het aannemelijk dat de doelstelling van de bijmengverplichting gehaald kan worden. In de monitoring van de bijmengverplichting wordt hier ook op toegezien.
- Doelmatigheid: Momenteel wordt groen gas met name gestimuleerd via subsidiëring. Met normering worden kosten voor de Rijksoverheid voor de opschaling van groen gas sterk beperkt. Daarnaast kan er marktwerking ontstaan tussen aanbieders die willen leveren binnen de bijmengverplichting, waardoor kosten gereduceerd kunnen worden ten opzichte van de huidige situatie. De maatregel is daarmee doelmatig t.o.v. de huidige vormgeving van het beleid.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De uitvoeringsaspecten en de juridische haalbaarheid van de bijmengverplichting zijn als onderdeel van het wetsvoorstel uitvoerig getoetst.
- Het ophogen en verlengen van de bijmengverplichting is uitvoerbaar en juridisch haalbaar.

Beleidsoptie S1: Continueren en uitbreiden Nationaal Warmtefonds

Type maatregel: subsidiëren/financieren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Stichting Nationaal Warmtefonds verstrekt verantwoorde leningen voor energiebesparende maatregelen aan eigenaar-bewoners en verenigingen van eigenaren (VvE's). Het betreft een bestaand instrument, waarvan de dekking afloopt.
- Tegelijkertijd bestaan er signalen dat bepaalde doelgroepen onvoldoende toegang hebben tot financiering of de huidige leenvoorwaarden onvoldoende aantrekkelijk zijn. Daarom wordt voorgesteld om het Nationaal Warmtefonds te continueren (variant 1), bij voorkeur met een aantal verbeteringen (variant 2).

Maatregel

Dit fiche beschrijft twee varianten voor de continuering van Nationaal Warmtefonds:

1. <u>Nationaal Warmtefonds continueren met de huidige doelgroepen en leenvoorwaarden</u>
   Met de huidige voorziene rijksbijdrage kan Nationaal Warmtefonds continueren tot en met 2027. Daarna is totaal € 140 miljoen extra nodig voor 2028 en 2029. Vanaf 2030 is jaarlijks € 220 miljoen nodig, aflopend naar € 100 miljoen in 2042. Het jaarlijkse bereik is dan 60.000 huishoudens. Hiermee blijven de huidige leenvoorwaarden in stand.[111]

2. <u>Continueren van Nationaal Warmtefonds met verbeteringen</u>
   Het huidige Warmtefonds bereikt al veel huishoudens, maar sluit nog niet voor alle doelgroepen en belemmeringen voldoende aan. Daarom worden de volgende verbeteringen voorgesteld:
   - *Het Warmtefonds uitbreiden naar kleine particuliere verhuurders.* Veel kleine particuliere verhuurders lopen achter met verduurzaming, mede door fiscale en overige regelgeving, die hun investeringsruimte beperkt. Uit onderzoek blijkt dat zij beperkte toegang hebben tot financiering voor verduurzaming.[112] Het voorstel is om hen toegang te geven tot Warmtefonds, zonder rentekorting.
   - *Verder verlagen van rente voor VvE's.* Dankzij een rentekorting van het Rijk is de rente momenteel ca. 4%. BZK ontvangt signalen dat de rente vaak nog steeds onvoldoende aantrekkelijk is. Verdere verlaging is een efficiënte prikkel om verduurzaming te versnellen. Zo bieden enkele gemeenten extra rentekorting en dat leidt tot versnelling t.o.v. andere gemeenten. Om de kosten van deze maatregel te drukken, wordt een rentekorting (1,0%) uitsluitend op VvE's met lage WOZ t.o.v. gemeentelijk gemiddelde gericht. Dit zorgt voor een financieringsaanbod dat beter vergelijkbaar is met die van grondgebonden woningen. De verwachte kosten bedragen € 183 miljoen per jaar. Hierbij is rekening gehouden met extra vraag.
   - *Subsidie voorschieten voor de woningeigenaar*. Een deel van de woningeigenaren heeft een vol hoofd en een lege spaarrekening. In theorie is verduurzaming financieel mogelijk, maar zij durven het niet aan. Nationaal Warmtefonds zal namens de aanvrager van een lening ook subsidies (nationaal en lokaal) aanvragen en voorschieten (dus de reeds lopende pilot landelijk opschalen).
   - *Zonwering*. Hittestress vormt een steeds groter maatschappelijk en gezondheidsprobleem. Dit verschilt sterk per woning. In opdracht van BZK heeft Berenschot[113] onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid om bestaande regelingen uit te breiden. De belangrijkste aanbeveling van Berenschot is zonnewering op te nemen in het Nationaal Warmtefonds. Zij beoordelen dit als effectief en doelmatig. Uit hun publiekspeiling blijkt dat Nationaal Warmtefonds precies de

[111] De huidige leenvoorwaarden zijn als volgt. Voor particuliere eigenaar-bewoners zijn de leenvoorwaarden afhankelijk van hun persoonlijke situatie (maximale leenbedrag € 28k met looptijd variërend van 7 tot 20 jaar, renteloos als verzamelinkomen lager is dan € 60.000, daarboven is de rente ca. 4%). Nagenoeg alle woningeigenaren komen in aanmerking (ook bijvoorbeeld eigenaren van 75 jaar en ouder, schuldcodering, etc.). Voor eigenaar zonder leenvermogen is maximale leenbedrag € 10.000 (renteloos, aflossing naar draagkracht, hertoets na vijf jaar). Voor VvE's is de rente ca. 4%. Maximale leenbedrag is ca. € 36.000 per appartement. Hoger leenbedrag is mogelijk bij verregaande verduurzaming (ZEP) en dan is de looptijd dertig jaar. Voor appartementseigenaren met laag inkomen is een mogelijkheid om de stijgende VvE-bijdrage (als gevolg van verduurzaming) deels op te vangen (VvE-ledenlening). Helft van de bewoners in VvE is huurder.

[112] Finance Ideas. (2025). Verduurzaming private huurwoning via financiering.

[113] Berenschot. (2026). *Verkenning van een subsidie voor zonwering.* 7 juli 2026.

doelgroep bereikt met hittestress. Uit hun onderzoek blijkt dat er behoefte is aan financiering van zonnewering via Nationaal Warmtefonds. Een inschatting van Berenschot gaat uit van een financieringsbehoefte via Nationaal Warmtefonds van € 22 miljoen tot € 73 miljoen per jaar. Hierbij is er uitgegaan van 4,7 miljoen koopwoningen in totaal waarbij 7.500 tot 25.000 woningen per jaar via het Warmtefonds zonwering zullen willen financieren. Deze middelen zijn opgevoerd in fiche S9.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Om in 2050 een energiezuinige en emissievrije gebouwde omgeving te realiseren, is het noodzakelijk dat alle gebouw- en woningeigenaren tijdig kunnen verduurzamen. Het Nationaal Warmtefonds maakt verduurzaming voor veel huishoudens financieel bereikbaar, maar sluit voor enkele doelgroepen – waaronder kleine particuliere verhuurders, bepaalde VvE's en woningeigenaren die opzien tegen de financiering en subsidieaanvraag – nog onvoldoende aan op hun financiële of praktische belemmeringen.
- Zonder aanvullende ondersteuning bestaat het risico dat juist deze groepen achterblijven en pas laat of helemaal niet verduurzamen, waardoor het doelbereik in 2050 onder druk komt te staan. De voorgestelde verbeteringen nemen deze belemmeringen weg en vergroten de kans dat ook deze doelgroepen tijdig verduurzamingsmaatregelen treffen.
- Vroegtijdige ondersteuning voorkomt dat verduurzamingsinvesteringen en de vraag naar uitvoeringscapaciteit zich ophopen in de laatste jaren richting 2050. Gezien de benodigde besluitvorming, financiering en uitvoering is tijdige activering essentieel.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Omdat het rentevoordeel per lening niet eenduidig is te bepalen, is het effect benaderd via het beschikbare fondsbudget. Dit ingeschaald naar een subsidie-equivalent per woning en gecorrigeerd met een effectiviteitsfactor, omdat een lening een zwakkere prikkel vormt dan een subsidie. Dit levert circa 1-2 duizend euro per woning op, dat vooral aangrijpt op de financiering van warmtepompen in combinatie met de normeringen.
- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[114]

Variant 1	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,1	0,1
Energiebesparing in PJ finale energie	0	1	2
Variant 2	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,2	0,3
Energiebesparing in PJ finale energie	0	3	6

Financiële consequenties begroting

Variant 1: continueren Nationaal Warmtefonds met huidige doelgroepen en voorwaarden

- Boven op de middelen die reeds zijn gereserveerd is aanvullend € 142 miljoen nodig tot 2030. Vanaf 2030 is jaarlijks € 220 miljoen nodig, aflopend naar € 100 miljoen in 2042.
- Het Warmtefonds bereikt 60.000 huishoudens per jaar en financiert € 1 miljard per jaar. Dit komt grotendeels van private partijen. Vanuit het Rijk zijn twee type bijdragen nodig: (1) achtergesteld vermogen en (2) subsidie voor het verlagen van de rente voor bepaalde doelgroepen.
- Voor het verstrekken van € 1 miljard aan leningen is ca. € 120 miljoen aan achtergesteld vermogen van het Rijk vereist. Door het revolverende karakter van het Warmtefonds loopt deze behoefte geleidelijk terug tot € 0 in 2042. Dit betekent een afbouw van ongeveer € 10 miljoen per jaar, waardoor het benodigde achtergestelde vermogen in twaalf jaar volledig wordt afgebouwd. Daarnaast zet het Rijk middelen in voor de rente-korting (0%-leningen en VvE-leningen) en voor het niet-aflosbare deel van de combilening. Hiervoor is structureel ongeveer 10% van het jaarlijkse leenvolume nodig, oftewel € 100 miljoen per jaar. De totale Rijksbijdrage (achtergesteld vermogen en subsidie t.b.v. rentekorting) start daarom op € 220 miljoen en loopt richting 2042 af naar € 100 miljoen, waarna dit bedrag structureel gelijk blijft.

Variant 2: continueren met verbeteringen

- Alleen VvE's met lage WOZ-waarde (t.o.v. gemeentelijk gemiddelde) komen in aanmerking voor de extra rentekorting van 1,0%. Dit leidt tot extra bereik van ca. 10.000 extra appartementen per jaar en hiervoor is een extra rijksbijdrage nodig van € 186 miljoen per

[114] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

jaar. De andere verbeteringen (kleine particuliere verhuurders, ontzorging subsidies) zijn lastig te ramen. Er wordt rekening gehouden met € 70 miljoen per jaar.

Bovenstaande inschattingen zijn grove inschattingen, gemaakt t.b.v. een eerste doorrekening. De leenbehoefte is afhankelijk van overheidsbeleid (vleermuizen, saldering, normering warmtepomp, etc.) en ontwikkelingen in de markt (zoals energieprijzen en beschikbaarheid van aannemers).

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Het instrument maakt verduurzaming financieel toegankelijker voor burgers door het aanbieden van aantrekkelijke financiering voor energiebesparende maatregelen. Hierdoor kunnen huishoudens investeringen doen zonder dat zij het volledige bedrag direct zelf hoeven op te brengen. De lening leidt wel tot maandelijkse aflossingslasten, maar deze worden naar verwachting deels gecompenseerd door lagere energielasten als gevolg van de energiebesparende maatregelen. Voor huishoudens die zonder het Warmtefonds geen toegang hebben tot passende financiering, maakt het instrument investeringen mogelijk die anders mogelijk niet of later zouden plaatsvinden. Voor bedrijven leidt het instrument tot extra vraag naar verduurzamingsmaatregelen en daarmee tot meer opdrachten voor partijen die actief zijn in de installatie- en bouwsector.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- Het Nationaal Warmtefonds draagt bij aan het wegnemen van financiële belemmeringen voor verduurzaming en bereikt daarbij in toenemende mate de beoogde doelgroepen. De bekendheid van Warmtefonds is in de afgelopen jaren toegenomen.[115] Vorig jaar is € 506 miljoen uitgeleend aan 31.000 huishoudens (particulier en VvE); dit jaar groeit dat naar verwachting naar ca. € 750 miljoen.
- De gunstige leenvoorwaarden zorgen ervoor dat verduurzaming voor een groot deel van de woningeigenaren financieel bereikbaar wordt. Dankzij de bijdrage van de overheid aan de stichting kan 98% van de woningeigenaren de verduurzaming in theorie financieren.[116] Daarnaast blijkt uit CBS-data dat het Warmtefonds relatief veel huishoudens met lage inkomens bereikt: deze groep is oververtegenwoordigd onder gebruikers en ruim de helft van de particuliere leners ontvangt een lening tegen 0% rente vanwege het inkomen.[117]
- De leningen leiden daarnaast daadwerkelijk tot investeringen in energiebesparing. Particulieren lenen gemiddeld € 14.000. De inschatting is dat huishoudens met de lening van Nationaal Warmtefonds een gemiddelde energiebesparing van 30% realiseren (o.b.v. leenbedrag en type maatregelen).

Doelmatigheid

- Het Nationaal Warmtefonds is doelmatig ingericht doordat publieke middelen worden ingezet als hefboom voor private middelen en revolverend worden ingezet. De beoogde hefboomwerking van 75-80% private financiering is gerealiseerd. Daarnaast revolveert het fonds: terugbetalingen kunnen opnieuw worden ingezet voor nieuwe leningen en resterende middelen vloeien uiteindelijk terug naar het Rijk. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat deze opzet doelmatig is.[118]
- Alternatieve instrumenten, zoals rentesubsidies of garantieregelingen via private kredietverstrekkers, kunnen eveneens financieringsbelemmeringen verminderen, maar kennen nadelen ten aanzien van bereik en uitvoerbaarheid. Bij dergelijke instrumenten is het moeilijker om te sturen op het bereiken van specifieke doelgroepen, zoals huishoudens met lage inkomens. Daarnaast bieden garanties weliswaar een lager risico voor kredietverstrekkers, maar leiden zij niet automatisch tot dezelfde gunstige voorwaarden als het Nationaal Warmtefonds, zoals 0% rente voor specifieke doelgroepen.
- Een aandachtspunt voor de doelmatigheid is dat het Rijk geen kwantitatieve doelstelling hanteert voor het aantal leningen. Hierdoor wordt vooral gestuurd op het beschikbaar maken van financiering en minder op het gewenste bereik of de bijdrage aan het tempo van verduurzaming. Monitoring van gebruikerskenmerken en de ontwikkeling van de financieringsvraag blijft daarom belangrijk.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Geld is één van de belangrijkste drempels waardoor bepaalde groepen het niet aandurven om te investeren in energiezuinig wonen. Via het Nationaal Warmtefonds wordt de drempel

[115] Van 31% in 2023, naar 42% in 2024, naar 52% in 2025. Bron: AFM (2026) Consumentenmonitor hypotheekbezitters Q4 2025, p. 43.
[116] DNB. (2024). Van crisis naar kans: verduurzaming van woningen na de energiecrisis, p. 14
[117] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/47/dashboard-energiesubsidies-woningen-2021-2024
[118] Algemene Rekenkamer (2022). *Warmtefonds: geen gratis geld.* 13 december 2022.

verlaagd met de voorgestelde verbeteringen. Dit moet eigenaren overtuigen door een combinatie van een financiële prikkel (aantrekkelijker rente voor achterblijvende groepen), betrouwbaarheid (stichting zonder winstoogmerk met overheidssteun) en ontzorging (zoals regelen en voorschieten van de subsidie).
- Desalniettemin blijft het belangrijk dat gemeenten via lokale energiehulpnetwerken in gesprek gaan met bewoners en hen ondersteunen. Daarom werkt Nationaal Warmtefonds steeds nadrukkelijker samen met lokale partijen.

Uitvoerende partijen
- Het is een bestaand instrument met twee stichtingen. Stichting Nationaal Warmtefonds richt zich op particulieren met leenvermogen en grote VvE's (vanaf acht appartementen).
- Stichting Nationaal Warmtefonds 2 is gericht op particulieren zonder leenvermogen, eigenaren van 75 jaar en ouder, eigenaren met bepaalde BKR-codering, kleine VvE's en appartementseigenaren met laag inkomen.
- Om in 2030 500.000 huishoudens te ondersteunen, werkt het Nationaal Warmtefonds aan een robuuste financieringsbasis van € 6,5 miljard, bestaande uit publieke en private middelen (waaronder banken en institutionele beleggers). Ook na 2030 blijft een structurele inzet van het Nationaal Warmtefonds noodzakelijk, waarbij zowel een blijvende Rijksbijdrage als toegang tot private financiering essentieel zijn om de langetermijnopgave te realiseren.

Juridische toets
- Er zijn geen juridische belemmeringen. De staatssteuntoets is verschillende keren gedaan.

Naleving
- Beide stichtingen leggen verantwoording af aan het ministerie van BZK, bijvoorbeeld middels periodieke verslagen.

Beleidsoptie S2: Betaalbaarheid warmtenetten en bundeling subsidies

Type maatregel: Subsidiëren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Warmtenetten zijn een cruciale techniek voor de verduurzaming van de woningvoorraad, maar de realisatie van warmtenetten loopt achter bij het tempo dat nodig is om in 2050 aardgasvrij te zijn.

Omschrijving maatregel

- Dit fiche beschrijft een hervorming van de bestaande subsidieregelingen voor collectieve warmte. Voor de aanleg en exploitatie van warmtenetten gaat het om een hervorming van de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). Voor de eenmalige kosten die de gebouweigenaar moet maken bij de overstap op een warmtenet gaat het om aanpassingen aan de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), Subsidieregeling verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE) en de stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH).

Aanpassingen WIS

- Via de WIS wordt per aansluiting maximaal € 13.000 gesubsidieerd met een investeringssubsidie bij aanvang van het project. Dit bedrag is gebaseerd op de investeringssubsidie van de bestaande WIS van € 6.000, aangevuld met € 7.000 voor de aansluitkosten, waarbij ervan uitgegaan wordt dat gebouweigenaren een eigen bijdrage van maximaal € 2.000 doen voor de aansluitkosten.[119]
- De hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van de onrendabele top bij inkomsten per aansluiting die vastgesteld worden op jaarlijks maximaal 90% van de kosten van het gangbare alternatief voor een periode van 15 jaar.[120] Zo wordt gewaarborgd dat afnemers een aantrekkelijk aanbod gedaan kan worden en blijft tegelijkertijd de investeerbaarheid van het project behouden.
- De hoogte van de investeringssubsidie is afhankelijk van de kosten van het project enerzijds en de inkomsten op basis van de prijs van het gangbare alternatief, die beïnvloed worden door onder andere de energieprijzen, nettarieven en de kosten van emissierechten. Omdat deze factoren onzeker zijn wordt binnen de WIS of middels een ander instrument, bijvoorbeeld een *Contract for Difference*, een mechanisme afgesproken dat ervoor zorgt dat de subsidiehoogte meebeweegt met de ontwikkeling van de prijs van het gangbare alternatief. Indien de inkomsten van het warmtebedrijf hoger uitvallen doordat het gangbare alternatief duurder wordt dan verwacht, dan vloeien deze extra opbrengsten terug naar de Rijksbegroting. Als de inkomsten tegenvallen doordat het gangbare alternatief goedkoper is dan verwacht, dan wordt aanvullende subsidie verleend om een redelijk rendement te borgen.
- Daarbij wordt sterker gestuurd om de kansrijkheid van projecten vergroten, onder meer via de langjarige energieafspraken die het kabinet en medeoverheden in 2028 sluiten. Op deze manier wordt sturing op warmtenetten ook gekoppeld aan de totale energieopgave in een gebied. Relevante indicatoren zijn daarnaast onder meer de aanwezigheid van 'launching customers' zoals appartementencomplexen of zwembaden, de aanwezigheid van voldoende te ontsluiten duurzame warmtebronnen, mogelijkheden voor warmteopslag, synergie met andere gebiedsgerichte opgaven (energiearmoede of het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid) en een kapitaalkrachtig warmtebedrijf eventueel ondersteund door de Nationale Deelneming Warmte. Ook is er extra aandacht voor wijken waar louter warmtenetten als techniek voor verwarming mogelijk zijn, omdat er fysiek geen ruimte is voor warmtepompen.

Aanpassingen SAH, SVVE en ISDE

- De SAH, SVVE en de ISDE worden in één regeling samengevoegd en bieden per woning maximaal € 6.000 subsidie voor aansluiting op een warmtenet. Hierbij wordt aangenomen

[119] Deze kosten zijn vergelijkbaar met de kosten voor de aanschaf van een nieuwe cv-ketel. Omdat de cv-ketel gemiddeld 15 jaar meegaat en de warmtenet aansluiting gemiddeld 30 jaar, wordt zowel voor de aansluitkosten als de inpandige kosten een bijdrage van de gebouweigenaar van maximaal 2.000 verwacht.

[120] Het gangbare alternatief wordt gebaseerd op een gecombineerde referentie van gasgestookte hr-ketel en een *all electric* warmtepomp. De goedkoopste van de twee geldt als referentie, totdat de normering van de (hybride) warmtepomp is ingevoerd in 2029. Dan geldt de *all electric* warmtepomp als referentie.

dat gebouweigenaren maximaal € 2.000 betalen voor inpandige kosten (vergelijkbaar met de kosten voor de aanschaf van een nieuwe cv-ketel).

Varianten

- Er wordt met twee varianten van bovenstaande maatregelen gewerkt:
  - **I. Wijken waar warmtenetten minimaal 20% lagere nationale kosten hebben dan het alternatief:** alleen de meest essentiële wijken (landelijk ca. 500.000 aansluitingen) komen in aanmerking voor subsidie omdat hier de grootste kostenbesparing voor de energietransitie te realiseren is.
  - ***II.*** **Laagste nationale kosten wijken:** alle wijken waarvoor een warmtenet het duurzame alternatief met de laagste nationale kosten is (landelijk ca. 1.000.000 aansluitingen) komen in aanmerking voor subsidie.

Doelgroep

De maatregel richt zich op warmtebedrijven, gebouweigenaren en de eindgebruikers van warmte van bestaande gebouwen die overstappen op een warmtenet. Onder gebouweigenaren gaat het om verhuurders, gemengde VvE's, particulieren en eigenaren van utiliteitsbouw.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- De opschaling van warmtenetten is noodzakelijk om de klimaatdoelen tegen de laagste nationale kosten te realiseren, maar deze vertalen zich voor collectieve warmte meestal niet door in de laagste eindgebruikerskosten. Daar zijn twee voorname redenen voor:
  1. Warmtenetten verminderen de druk op het elektriciteitsnet, waar iedereen die op het elektriciteitsnet is aangesloten van profiteert via lagere kosten voor netuitbreiding en minder kosten voor het benodigde regelbaar vermogen van elektriciteitsproducenten. Kalavasta heeft deze kosten voor het elektriciteitsnet becijferd op ongeveer € 115 per woningequivalent aangesloten op een nieuw te ontwikkelen warmtenet per jaar.[121] Met de introductie van tijds- en volumeafhankelijke nettarieven per 2029, worden nettarieven kostenreflectiever en de eindgebruikerskosten aantrekkelijker ten opzichte van een warmtepomp. Berenschot heeft berekend dat de netkosten voor elektriciteit bij een rijwoning in 2030 € 122 per jaar lager zijn voor een warmtenet dan voor een hybride warmtepomp. Bij een all electric warmtepomp is het verschil € 310 per jaar.[122]
  2. Voor de aansluiting op (middentemperatuur) warmtenetten is minder isolatie vereist dan voor verwarmingstechnieken die het meest efficiënt zijn met een lage temperatuur voor verwarming (zoals een elektrische warmtepomp). In de Nationale Prestatieafspraken is echter afgesproken dat de isolatiekosten niet in rekening worden gebracht bij (zittende) huurders. Hierdoor is het voor huurders vaak aantrekkelijker om over te stappen op een elektrische warmtepomp met verdergaande isolatiemaatregelen dan om akkoord te gaan met de overstap naar een collectief warmtesysteem, ongeacht hoe dit zich tot de nationale kosten verhoudt.
- Daarnaast kennen bewoners in essentiële warmtenetwijken een relatief hoog risico op energiearmoede en spelen vaak ook andere opgaven rondom de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Door warmtenetten op die plaatsen te realiseren blijven de maatschappelijke én eindgebruikerskosten van de transitie zo laag als mogelijk, zodat energiearmoede niet onnodig verergerd wordt. Ook zijn warmtenetten vaak aantrekkelijk in NPLV-gebieden, waardoor meerdere problemen integraal aangepakt kunnen worden.
- Op dit moment worden warmtenetten ook al gesubsidieerd, maar het huidige instrumentarium blijkt in de praktijk onvoldoende aantrekkelijk en toegankelijk voor alle ketenpartners die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een warmtenet. Daarnaast zijn de looptijden van subsidies onvoldoende op elkaar afgestemd, terwijl projecten voor realisatie afhankelijk zijn van zowel de WIS als de ISDE/SAH. Bovendien is er na 2030 geen geld meer gereserveerd voor subsidie, waardoor het niet interessant is om nieuwe projecten te ontwikkelen die pas na 2030 met de realisatie kunnen starten.
- Door alle subsidies zoveel als mogelijk in één subsidieregeling te integreren kan meer zekerheid geboden worden aan het consortium van warmtebedrijf en de ketenpartners. Er zijn echter grote verschillen tussen de projecten en ketenpartners qua type en timing van de kosten gedurende het project. Daarom blijft in dit voorstel een scheiding tussen subsidie voor het warmtesysteem en de exploitatie (WIS), en de aansluiting van het warmtenet (ISDE/SAH). Met die scheiding wordt voorkomen dat het warmtebedrijf en gebouweigenaren gezamenlijk afhankelijk zijn voor investeringsbeslissingen en subsidieverantwoording. Of verdere integratie tot een subsidie wenselijk is, moet nader worden onderzocht.

[121] Kalavasta (2026). Eerste verkenning robuuste warmtenetten.

[122] Berenschot (2026). Financiële effecten KV-nettarieven voor huishoudens.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Het aantal woningen dat overstapt op collectieve warmte is 500.000 in variant 1 en 1.000.000 in variant 2. In beide gevallen tussen 2028 en 2050, waarbij na 2030 een versnelling plaatsvindt. Dit is gebaseerd op de verwachte realistische projectpijplijn die gerealiseerd kan worden in de periode tussen nu en 2035 (Warmtebod Warmtealliantie en Nationaal Warmtenet Trendrapport 2026).
- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[123]

Variant 1	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,4	0,4
Energiebesparing in PJ finale energie	1	7	7
Variant 2	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,6	0,8
Energiebesparing in PJ finale energie	1	11	15

Financiële consequenties begroting

A. Wijken waar warmtenetten minimaal 20% lagere nationale kosten hebben dan het alternatief– **gemiddeld ca. 512mln. per jaar 2028-2040**
B. Alle wijken waar warmtenetten de laagste nationale kosten hebben – **gemiddeld ca. 593mln. mln. per jaar 2028-2050**

€ (jaarlijks, in miljoenen)	**Cumulatief 2027-2050**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc (gemiddeld 2031-2040)**
Min. 20% lagere nationale Kosten (500k)	6.663		321	396	468	**547**
Laagste nationale kosten (1mln)	13.629		321	396	468	**622**

- Er wordt uitgegaan van ca. 500.000 – 1.000.000 woningen en overige gebouwen, bijvoorbeeld utiliteitsbouw, die tussen 2028-2040 subsidie krijgen om de relatieve betaalbaarheid voor eindgebruikers voor een periode van 15 jaar te waarborgen. De beschikbare middelen voor collectieve warmte op de Rijksbegroting zijn naar verwachting toereikend om de relatieve betaalbaarheid voor ca. 50 duizend nieuwe aansluitingen te waarborgen. Daarom is de aanvullende subsidieclaim voor ca. 450.000-950.000 nieuwe aansluitingen op een collectief warmtesysteem in kaart gebracht.
- Aansluitkosten, projectbijdrage en vastrecht. Dit is de bijdrage die zorgt voor het aantrekkelijke tarief van maximaal 90% van het gangbare alternatief. Uitgangspunt is dat € 13.000 investeringssubsidie per aansluiting noodzakelijk is om de relatieve betaalbaarheid aan de voorkant te borgen. Dit bedrag is gebaseerd op de huidige gemiddelde subsidie bijdrage van € 6.000 in de WIS en de gemiddelde aansluitkosten zoals opgenomen in aanvragen bij de SAH van 2025 van € 8.847, minus een eigen bijdrage van € 2.000.
- Naar verwachting nemen de referentietarieven jaarlijks toe als gevolg van ETS2, de bijmengverplichting groen gas en de overstap van de HR-gasketel naar de elektrische warmtepomp als gangbaar alternatief. Daarbij maken de tijdsafhankelijke nettarieven de elektrische warmtepompreferentie relatief duurder ten opzichte van het warmtenet naarmate de investeringen in het elektriciteitsnet toenemen in de tijd. Door de hogere referentietarieven is er minder subsidie nodig om de relatieve betaalbaarheid te borgen, waardoor een deel van de investeringssubsidie via het afgesproken mechanisme jaarlijks zal terugvloeien naar de Rijksbegroting over de looptijd van de regeling. Op basis van de laatste inschattingen rondom de ontwikkeling van de ETS2-prijs en de nettarieven voor kleinverbruikers valt de verwachte subsidie-intensiteit naar verwachting gemiddeld € 4.000-5.000 lager uit per aansluiting over 15 jaar. Hierdoor is de daadwerkelijke subsidie-intensiteit gemiddeld ca. € 8.000-9.000 per aansluiting.
- Inpandige kosten. Hiervoor wordt uitgegaan van € 6.000. Dit is gebaseerd op de gemiddelde inpandige kosten zoals opgenomen in aanvragen bij de SAH van 2025 van € 7.749, afgerond naar € 8.000, minus een eigen bijdrage van € 2.000. Naar verwachting betreft ca. 67% van de aanvragen woningcorporaties, verhuurders of gemengde VvE's en de rest eigenaar-bewoners.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Het betreft een subsidie, waardoor burgers en bedrijven die in aanmerking komen voor de subsidie een aansluiting op het warmtenet krijgen, tegen een gereduceerd warmtetarief en met

[123] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

een eigen bijdrage van maximaal € 4.000 (€ 2.000 voor aansluiting en € 2.000 voor inpandige kosten).

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- De maatregel is ingericht zodat ca. 500.000-1.000.000 bestaande woningen en gebouwen waarvoor het warmtenet een maatschappelijk gewenste keuze is, gebruik kunnen maken van de subsidie om te komen tot een aantrekkelijk aanbod ten opzichte van het gangbare alternatief. Dit vergroot de kans dat warmteprojecten tot ontwikkeling en uitvoering komen daar waar ze de laagste maatschappelijke kosten hebben. Ook wordt het vollooprisico voor ontwikkelaars van warmtenetten hierdoor beperkt.
- Volgens de analyse van Kalavasta op basis van de Actualisatie van de Startanalyse door PBL zijn de nationale kosten van de 500.000 meest robuuste warmtenetaansluitingen minimaal 30% goedkoper t.o.v. de elektrische warmtepomp, en zijn de 500.000 kansrijke warmtenetaansluitingen tussen de 25-30% goedkoper dan de elektrische warmtepomp vanuit nationale kosten bezien. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de nationale kosten van aanvullend regelbaar vermogen als gevolg van additionele elektrificatie.
- Doordat er met de subsidievoorwaarden meer gestuurd wordt op aansluitingen waarvoor het warmtenet ook de maatschappelijk gewenste keuze met de laatste kosten voor het energiesysteem is, worden de middelen doelmatig ingezet.
- Het alternatief is voortbouwen op het huidige instrumentarium. In dat geval kunnen warmtenetten vooral ontwikkeld worden daar waar het gaat om relatief eenvoudige uitbreidingen van bestaande warmtenetten of kleine schaal warmtenetten.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Huishoudens zijn momenteel terughoudend om aan te sluiten op een warmtenet, omdat de kosten voor warmtelevering onzeker zijn. Met deze maatregel worden de kosten voor de komende 15 jaar beperkt, waardoor het voor huishoudens aantrekkelijker wordt om aan te sluiten op een warmtenet.
- De subsidie wordt waarschijnlijk uitgevoerd door RVO, maar daarvoor moet nog wel een opdrachttoets plaatsvinden.
- Een formele staatssteunanalyse is nog niet uitgevoerd voor dit voorstel. De voorgestelde maatregelen zijn mogelijk onder de Europese staatssteunkaders, waarbij uitgegaan kan worden van de financieringskloof systematiek in de Algemene Groepsvrijstelling Verordening (AGVV) of als alternatief, kaders voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarbij dat laatste als optie is opgenomen in Memorie van toelichting bij de Wet collectieve warmte. Voor een openstellingsbudget van meer dan € 150 miljoen is reeds toestemming vanuit de Europese Commissie verleend voor de WIS. Wel moet worden bezien of dit onder de nieuwe uitgangspunten uitgevoerd mag worden.
- Evaluatie vindt plaats op basis van de gebruikelijke beleidscyclus van vijf jaar, waarbij na elke vijf jaar een evaluatie van het instrument plaatsvindt. Jaarlijks worden kasuitgaven gemonitord. Subsidies worden in de vorm van voorschotten uitbetaald en bij achterstand bevroren om onrechtmatige uitbetalingen te mitigeren. Bij subsidie vaststelling worden de werkelijk gemaakte kosten en inkomsten gecontroleerd, als ook jaarlijks in de vorm van een voortgangsrapportage. Verdere uitwerking wordt opgenomen in een uitvoering- en handhavingsplan.

Beleidsoptie S3: Hervorming van subsidieregelingen

Type maatregel: Subsidiëren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Om de klimaatdoelen te halen is richting 2040 wat betreft isolatie grofweg voortzetting van het huidige verduurzamingstempo nodig. Voor installaties geldt dat er flinke versnelling (meer dan 3x zoveel warmtepompen per jaar) nodig is.[124]
- Subsidie draagt bij aan het verhogen van de vraag naar isolatie en installatiemaatregelen.

Beschrijving van de maatregel

- Dit fiche betreft de hervorming van het bestaande (subsidie)instrumentarium voor huidige doelgroepen van ISDE, SVVE en SVOH voor de periode 2027 t/m 2040. Het fiche bevat drie varianten.
- Het aantal maatregelen per jaar is in dit fiche gebaseerd op de benodigde aantallen uit het *National Building Renovation Plan* (NBRP). In de praktijk zal de voorziene vraag in de praktijk de geraamde aantallen niet geheel volgen en is reguliere herijking van de bedragen nodig.

Variant 1: handhaven subsidie-intensiteit van 30%

- De subsidie-intensiteit wordt gehandhaafd op 30% in de ISDE, SVVE en SVOH. Het gaat daarbij om nieuwe middelen vanaf 2031 en aanvullende middelen om voorziene tekorten in 2027-2030 te dekken.

Variant 2: Inkomensafhankelijke ISDE tot een verzamelinkomen van € 60.000 per jaar

- De subsidie-intensiteit wordt 30% voor woningeigenaren met een verzamelinkomen lager dan € 60.000 per jaar. Deze variant kan uitgevoerd worden door RVO via aanpassing van de bestaande ISDE-regeling, of door het Nationaal Warmtefonds. Bij uitvoering door het Warmtefonds gaat dat bijvoorbeeld via kwijtschelding van 30% van de Warmtefondslening. Aangenomen wordt dat de inkomensafhankelijke subsidie vanaf 2028 ingevoerd wordt, en dat de ISDE met de huidige voorwaarden blijft bestaan tot en met 2027.
- Deze variant zal niet gelden voor de SVVE en SVOH, omdat bij deze doelgroepen geen generieke inkomensgrens past.

Variant 3: verlagen subsidie-intensiteit naar 20%

- De subsidie-intensiteit wordt per 2029 verlaagd naar 20% in ISDE, SVVE en SVOH. Het gaat daarbij om nieuwe middelen vanaf 2031 en aanvullende middelen om voorziene tekorten in 2027-2030 te dekken.

Doelgroep

- Gebouweigenaren (ISDE)
  - Particuliere woningeigenaren
  - Zakelijke gebouweigenaren, waaronder woningcorporaties
- Private verhuurders (SVOH)
- Vereniging van eigenaren (SVVE)
- Specifiek voor variant 2 is de doelgroep: particuliere woningeigenaren met een laag inkomen (verzamelinkomen lager dan € 60.000 per jaar).

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Belangrijkste doelstelling is het reduceren van CO_2-uitstoot in de bestaande bouw. Door subsidie te verstrekken voor maatregelen energiebesparing (isolatie) en energie-efficiënte verwarming (warmtepompen) wordt vaker en eerder verduurzaamd, dit draagt bij aan de klimaatdoelen. Als een deel van de extra benodigde verduurzamingsprikkel wordt opgevangen door meer beprijzing of normering, is er minder subsidie nodig.
Bij variant 2 is een aanvullende doelstelling de ISDE meer richten op lage inkomens. De ISDE komt op die manier terecht bij de woningeigenaren die deze financiële ondersteuning het meest nodig hebben.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De subsidies grijpen aan op de investeringskosten van (hybride) warmtepompen en isolatie. Voor (hybride) warmtepompen verkort de subsidie de terugverdientijd, wat de aanschaf versnelt; voor isolatie is het effect afgeschat op basis van historische ISDE-aanvragen.
- Beide maatregelen verlagen het gasverbruik en daarmee de emissies en de energiekosten

[124] BZK (2026). Nationaal Plan voor de Renovatie van Gebouwen. Zie: https://www.internetconsultatie.nl/nbrp_nationaal_plan_renovatie_gebouwen/b1

- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[125]

Variant 1	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,3	0,5
Energiebesparing in PJ finale energie	0	5	9
Variant 2	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,5	0,8
Energiebesparing in PJ finale energie	1	9	15
Variant 3	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,0	0,0	0,0
Energiebesparing in PJ finale energie	0	0	0

Financiële consequenties begroting

Let op: onderstaande reeksen betreffen benodigde budgettaire aanvulling om doelstellingen te bereiken. Ze zijn ontdubbeld voor de reeds beschikbare middelen.

Budgettair

Variant 1: subsidie 30%

	in € miljoen	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040	Cum 2027-2040
ISDE	Isolatie	0	0	8	50	250	250	250	2558
	Warmtepomp	132	261	409	519	646	649	420	7581
SVVE	Isolatie	26	28	43	47	79	124	124	1267
	Warmtepomp	8	15	24	31	38	38	25	446
SVOH	Isolatie	13	2	19	16	30	62	62	601
	Warmtepomp	15	31	48	61	76	76	49	892
Totaal		**194**	**337**	**551**	**723**	**1119**	**1200**	**930**	**13345**

Variant 2: inkomensafhankelijke ISDE, 30% voor verzamelinkomens tot € 60.000

	in € miljoen	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040	Cum 2027-2040
ISDE	Isolatie	0	0	3	20	100	100	100	1023
	Warmtepomp	132	-2	71	129	257	260	168	2643
SVVE	Isolatie	26	28	43	47	79	124	124	1267
	Warmtepomp	8	15	24	31	38	38	25	446
SVOH	Isolatie	13	2	19	16	30	62	62	601
	Warmtepomp	15	31	48	61	76	76	49	892
Totaal		**194**	**74**	**208**	**304**	**580**	**661**	**528**	**6872**

Variant 3: subsidie 20% per 2029

	in € miljoen	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040	Cum 2027-2040
ISDE	Isolatie	0	0	5	33	167	167	167	1706
	Warmtepomp	132	261	221	302	430	433	280	5089
SVVE	Isolatie	26	28	29	31	53	83	83	863
	Warmtepomp	8	15	13	18	25	25	16	299
SVOH	Isolatie	13	2	13	11	20	41	41	406
	Warmtepomp	15	31	26	36	51	51	33	599
Totaal		**194**	**337**	**307**	**431**	**745**	**800**	**620**	**8961**

Aantallen maatregelen

[125] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Variant 1	# maatregelen in dzd	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040	Cum 2027-2040
ISDE+SVVE+SVOH	Isolatiemaatregelen	38	29	67	109	345	419	419	4275
	Warmtepompen	56	111	175	217	270	272	176	3180
Totaal		**93**	**140**	**242**	**326**	**615**	**691**	**595**	**7455**

Variant 2	# maatregelen in dzd	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040	Cum 2027-2040
ISDE+SVVE+SVOH	Isolatiemaatregelen	38	29	63	80	200	275	275	2800
	Warmtepompen	056	-2	75	135	269	272	176	2767
Totaal		**93**	**26**	**138**	**215**	**469**	**547**	**451**	**5567**

Variant 3	# maatregelen in dzd	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040	Cum 2027-2040
ISDE+SVVE+SVOH	Isolatiemaatregelen	38	29	67	109	345	419	419	4275
	Warmtepompen	56	111	142	190	270	272	176	3119
Totaal		**93**	**140**	**209**	**298**	**614**	**691**	**595**	**7394**

- Voor de Q is gebruik gemaakt van berekeningen uit het concept National Building Renovation Plan.
- De subsidiebedragen voor installaties zijn gebaseerd op een rapport van DWTM (€ 1.990 hybride en € 3.460 all-electric bij subsidie-intensiteit van 30%).
- De subsidiebedragen voor isolatie zijn gebaseerd op de jaarlijkse RVO analyse o.b.v. de kosten kentallen en factuuranalyses.[126]
- De impact van het inkomensafhankelijk maken van de ISDE is gebaseerd op de inkomensverdeling van aanvragers uit de TNO-monitor ISDE 2023.[127]
- Er is in variant 2 een negatief aantal maatregelen opgenomen voor 2028 omdat het aantal maatregelen is ontdubbeld van de maatregelen die worden gerealiseerd op basis van bestaande budgetten. In deze variant worden er in 2028 2000 maatregelen minder genomen dat in het scenario waarin de ISDE met de huidige voorwaarden wordt gecontinueerd.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De financiële kosten van burgers of bedrijven zullen neerkomen op de meerkosten van een (hybride) warmtepomp en de eventueel benodigde aanpassingen aan het gebouw voor de installatie. Daar tegenover staan baten van een warmtepomp door de vermeden kosten van energiebesparing door de efficiëntie van de warmtepomp en de vermeden gasvraag. Recent onderzoek van PBL, CPB en TNO laat zien dat eengezinswoningen voor 90% van de eengezinswoningen nu al financieel aantrekkelijk zijn, met de huidige subsidie- en financieringsvoorwaarden.[128] Daarnaast neemt ook de woningwaarde toe, omdat een geïnstalleerde warmtepomp leidt tot een hoger energielabel.[129]
- De kosten voor de isolatie voor burgers of bedrijven zullen neerkomen op de aanschaf en installatiekosten van de te nemen isolatiemaatregelen. Hier staan opnieuw de baten van een lagere energierekening en de vermeden warmtevraag tegenover[3] en een hogere woningwaarde ten gevolge van de eventuele labelsprongen.[4]

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- De ISDE is in 2025 geëvalueerd en doelmatig en doeltreffend bevonden.[130] Het verhogen van de subsidie-intensiteit verhoogt doeltreffendheid en verlaagt doelmatigheid en het aandeel freeriders (mensen die ook zonder subsidie de maatregel zouden nemen). Het verlagen van de subsidie-intensiteit verlaagt doeltreffendheid maar verhoogt doelmatigheid en het aandeel freeriders.
- Het inkomensafhankelijk maken van de ISDE verlaagt de doeltreffendheid van de regeling, aangezien de financiële stimulans bij woningeigenaren boven die grens verdwijnt. Dit oordeel

[126] Kostenkentallen verduurzamingsmaatregelen | RVO.nl
[127] Monitor ISDE 2023-I | Rijksoverheid.nl
[128] Onderzoek CPB inkomenseffecten verduurzaming
[129] Huurwoning met energielabel E, F of G? Verduurzamen zorgt voor flinke waardestijging
[130] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/19/evaluatie-isde-2019-2023-ce-delft

over doeltreffendheid is onder de aanname dat het beleidsdoel maximale verduurzaming is. Wanneer het doel van de regeling wordt verbreed naar het tegengaan van energiearmoede, zou een inkomensafhankelijke variant meer doeltreffend zijn.
- Het inkomensafhankelijk maken van de ISDE verhoogt de doelmatigheid van de ISDE naar alle waarschijnlijkheid: door hogere inkomens uit te sluiten, daalt het aantal *freeriders* (een deel van de mensen met een hoger inkomen zou hun woning toch al hebben verduurzaamd). Omdat de prijselasticiteit bij lagere inkomensgroepen lager is – en het aardgasverbruik tussen inkomensgroepen verrassend constant[131] – leidt uitsluiting van hogere inkomens niet tot een evenredige daling in de CO_2-emissies. Per euro is de CO_2-reductie dan waarschijnlijk hoger.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen
- Er zijn verschillende redenen waarom de overstap op een warmtepomp op dit moment achterblijft.
  a. Een warmtepomp kent hogere investeringskosten dan een cv-ketel, terwijl de baten over langere tijd zijn uitgesmeerd.
  b. Bewoners wachten met investeringsbeslissingen door onzekerheid over beleid, waaronder de intrekking van de eerder aangekondigde normering warmtepompen.
  c. Gedoefactor. Uit de ISDE-evaluatie blijkt dat het gevraagde doenvermogen past voor de doelgroep van de ISDE.[132] Desondanks stelt een deel van de huishoudens de keuze uit vanwege het voorziene gedoe dat bij een nieuwe installatie komt kijken.
- In alle varianten zorgt langjarige duidelijkheid over subsidiebeleid meer investeringszekerheid.
- Bij variant 2 (inkomensafhankelijke ISDE) kan het effect zijn dat in het jaar voor dat dit is ingevoerd, er een toename van aanvragen door hogere inkomens zichtbaar zal zijn. Deze groep zal dan namelijk alsnog willen profiteren van de ISDE.
- Voor kwetsbare huishoudens zijn de handelingen vanzelf de woning verduurzamen en subsidie aanvragen moeilijk. Zie fiche F2 voor de ontzorging die via het Energiehuis wordt geboden.
- Voor VvE's is verduurzaming ingewikkeld door benodigde afstemming. Zie fiche N5 voor mogelijke maatregelen specifiek voor VvE's.

Uitvoerende partijen
- Voor variant 1 en 3 blijft RVO de uitvoerder voor de subsidieregelingen. Variant 2 kan uitgevoerd worden door RVO of door het Nationaal Warmtefonds.

Knelpunten
- RVO is op dit moment uitvoerder van de subsidieregelingen in opdracht van het Ministerie van EZK en BZK. In variant 1 en 3 zijn er geen mogelijke knelpunten voorzien. Voor variant 2 is er mogelijk een uitvoeringsknelpunt
  a. De uitvoeringslasten voor deze subsidieregelingen zijn grofweg jaarlijks:
     i. ISDE: € 16 miljoen p/j
     ii. SVVE: € 1,5 miljoen p/j
     iii. SVOH: € 1,9 miljoen p/j
  b. Bij variant 2 (inkomensafhankelijke ISDE) zullen de uitvoeringskosten stijgen, omdat de uitvoering complexer wordt.

Juridische toets
- Variant 1 en 3 zijn wat betreft subsidieregelingen juridisch uitvoerbaar binnen huidige wetgeving.
- Bij variant 2 zal moeten worden bekeken of het Nationaal Warmtefonds leningen kan toekennen en kwijtschelden om uitvoering te geven aan deze variant.
- Variant 3 is afhankelijk van verschillende mogelijke normeringen.

Naleving
- Voor alle drie de regelingen zijn bestaande controlemechanismes voor en na toekenning en is handhaving ingeregeld ongeacht de gekozen variant.

[131] CPB. (2026). Inkomenseffecten van hogere energie- en brandstofprijzen. Juni 2026.
[132] SEO (2025). Evaluatie ISDE 2019-2023. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/06/19/evaluatie-isde-2019-2023-ce-delft

Beleidsoptie S4: Extra subsidie voor kwetsbare huishoudens

Type maatregel: subsidiëren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Kwetsbare eigenaar-bewoners hebben vaak onvoldoende financiële ruimte om zelf te investeren in verduurzaming, waardoor woningen met een laag energielabel achterblijven en het risico op energiearmoede blijft bestaan

Maatregel

- De maatregel betreft een specifieke (extra) subsidie voor kwetsbare huishoudens met een eigen woning, inclusief woningen in een VvE.
- Het is geen nieuwe maatregel, maar op hoofdlijnen een continuering van de extra subsidie voor huishoudens die beschikbaar is t/m 2030 via de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma.[133]
- De extra financiële ondersteuning bedraagt gemiddeld € 4.000 per kwetsbaar huishouden en de ondersteuning wordt vanaf 2031 ingezet en heeft een looptijd van acht jaar. Met de middelen kunnen isolatiemaatregelen en/of duurzame installaties worden toegepast.

Doelgroep

- Het gaat hierbij om 264.000 kwetsbare huishoudens met een eigen woning, die (een risico op) energiearmoede hebben.[134]

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Met deze maatregel worden kwetsbare huishoudens financieel extra ondersteund bij het verduurzamen van hun woning. Voor deze doelgroep is verduurzaming een grote investering, waar zij vaak geen geld voor hebben. Om de doelen voor 2050 in beeld te houden is het essentieel dat ook de woningen van kwetsbaren huishoudens worden verduurzaamd.
- Daarnaast wordt energiearmoede teruggedrongen met deze maatregel: met structurele verduurzamingsmaatregelen wordt de energierekening verlaagd. Bijkomend voordeel is dat minder (generieke) inkomenssteun nodig is bij prijsschokken, waardoor de kosten voor de overheid beperkt blijven – op termijn is een eenmalige investering in verduurzaming doelmatiger dan terugkerende inkomenssteun (zeker omdat de verduurzaming van de woning vroeg of laat hoe dan ook plaats zal moeten vinden).[135]
- Met de huidige lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma worden huishoudens geholpen met veelal één maatregel. Voor de doelgroep die het meest kwetsbaar is, kan met de maatregel in dit fiche doorgepakt worden met maatregelen tot aan de Isolatiestandaard en de energierekening verdergaand worden verlaagd. Daarnaast kunnen er ook andere huishoudens met nog een woning met een laag energielabel in energiearmoede terecht komen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De maatregel grijpt aan op de investeringskosten van isolatie voor kwetsbare huishoudens in koopwoningen tussen 2031-2038. Als losse maatregel is het effect afgeschat op basis van hetzelfde effect ingeschat voor variant 2 van S3 (inkomensafhankelijk).
- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[136]

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,0	0,0	0,0
Energiebesparing in PJ finale energie	0	0	0

[133] In de lokale aanpak worden eigenaar-bewoners en huishoudens in gemengde VvE's (VvE's met minimaal 1 koopwoning), ondersteund bij het isoleren van hun woning. In de lokale aanpak is in de uitwerking de doelgroep gedefinieerd als huishoudens met een woning met lage WOZ-waarde en een laag energielabel. Deze doelgroep kan zowel praktisch (met advies, begeleiding en ontzorging) als financieel worden ondersteund. Met onderliggend fiche wordt de extra financiële ondersteuning voorgesteld, in het fiche over het Energiehuis zit de praktische ondersteuning.

[134] Energiearmoede in 2024 gestegen naar 6,1 procent | TNO
Hierbij is het aantal huishoudens in koopwoningen met energiearmoede (8,1% van de 510.000 huishoudens met 'LIHE en/of LILEK') opgeteld bij de helft van het aantal huishoudens in koopwoningen met risico op energiearmoede (41,1% van de 1,08 miljoen huishoudens met 'LMIHE en/of LMILEK'). Er is gerekend met de helft van de doelgroep met risico op energiearmoede, omdat naar verwachting niet alle huishoudens uit deze doelgroep daadwerkelijk in energiearmoede terecht komen.

[135] Isolatie slechtst geïsoleerde woningen drukt gasverbruik

[136] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Financiële consequenties begroting

- Om kwetsbare huishoudens te helpen aan een woning die klaar is qua verduurzaming, wordt gerekend met gemiddeld 2 maatregelen die nog nodig zijn om tot de Isolatiestandaard te komen.[137] In lijn met de extra financiële ondersteuning die er in de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma beschikbaar is, wordt in dit fiche gerekend met gemiddeld € 2.000 subsidie per maatregel. Deze middelen komen voor een groot deel van de doelgroep boven op de huidige middelen uit het Nationaal Isolatieprogramma (waarmee veelal 1 maatregel reeds is gefinancierd) en voor de overige investeringsbehoefte kan gebruik worden gemaakt van gunstige financiering van het Nationaal Warmtefonds (voor lage inkomens zelfs tegen 0% rente) waarvoor een apart fiche is opgesteld (S1).
- Naast isolatiemaatregelen, kan ook gekozen worden om duurzame installaties te plaatsen (m.n. hybride of volledig elektrische warmtepompen).
- Dat betekent dat er in totaal = € 1,05 miljard nodig is (263.000 x € 4.000) voor extra financiële ondersteuning voor de totale doelgroep om isolatiemaatregelen te nemen. Omdat de middelen ook ingezet kunnen worden voor duurzame installaties, zal er nog een resterende opgave overblijven als voor zowel isolatie en duurzame installaties dezelfde ondersteuning wenselijk is.
- In lijn met het aantal huishoudens dat wordt ondersteund via het Energiehuis per jaar (zie fiche F2), wordt er gerekend met 33.027 kwetsbare huishoudens met een eigen woning per jaar die worden geholpen. Om de ca. 264.000 huishoudens te helpen, wordt er daarom gerekend met ca. 8 jaar die in totaal nodig is om alle huishoudens te helpen. De extra middelen voor verduurzaming zijn nodig vanaf 2031, omdat tot die tijd de huidige middelen van het Nationaal Isolatieprogramma kunnen worden ingezet.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2031-2038	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen)	1057					1057	

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Zie ook fiche S3

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Deze maatregel is doeltreffend om voor kwetsbare woningeigenaren verduurzaming financieel aantrekkelijk te maken, leenaversie te vermijden en grote stappen met verduurzaming te kunnen maken.
- Deze maatregel kan niet losstaand bezien worden; ondersteuning met het Energiehuis (fiche F2) is noodzakelijk om deze doelgroep ook in staat te stellen om de praktische stappen te zetten om te komen tot verduurzaming (doenvermogen).

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Uitvoerende partijen

- De uitvoering van deze maatregel kan samengaan met de uitvoering van de landelijke subsidies zoals beschreven in fiche S3, of er kan gekozen worden om de uitvoering te laten lopen via gemeenten, zoals nu in de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma.
- Bij de uitwerking kan gekozen worden voor het gescheiden houden van de budgetten voor financiële ondersteuning (uit dit fiche) en voor ontzorging (uit het fiche voor het Energiehuis). Dat geeft gemeenten meer vrijheid om middelen voor ontzorging daar ook voor in te zetten. In de praktijk zien we dat – ook vanwege de resultaatverplichting die in de huidige regeling voor de lokale aanpak zit – dat gemeenten voorzichtig zijn met het inzetten van de middelen voor begeleiding, vooruitlopend op het halen van het resultaat van het isoleren van woningen.

Juridische toets

- Voor deze maatregel worden geen juridische bezwaren verwacht, uitgaande van de ervaringen met de uitvoering van de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma.

[137] Dit volgt uit het National Building Renovation Plan (Overheid.nl | Consultatie National Building Renovation Plan - Nationaal plan voor de renovatie van gebouwen)

Beleidsoptie S5: Ontwikkeling duurzame warmtebronnen

Type maatregel: Subsidiëren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- De ontwikkeling van duurzame warmtebronnen is essentieel om huidige en toekomstige warmtebronnen te vergroenen. De huidige stimulering via duurzaamheidsnormen in de Wet collectieve warmte en subsidie via de SDE++ is naar verwachting onvoldoende om voldoende duurzame bronnen te realiseren.

Omschrijving maatregel

- Dit fiche omschrijft de invoering van een subsidie voor de investeringskosten van geïntegreerde multibronsystemen met warmteopslag tot 30% van de investeringskosten. Deze investeringssubsidie vervangt de SDE++ regeling voor warmtebronnen.
- Waar de SDE++ uitgaat van de productie per individuele bron, wordt hiermee de focus verlegd naar geïntegreerde systemen. Daarnaast leidt een verschuiving van de subsidie van exploitatiekosten naar een investeringssubsidie ertoe dat het vollooprisico geen impact heeft op de hoogte van de subsidie, wat extra zekerheid biedt voor de investering.
- De subsidie wordt verleend op basis van een tendermechanisme, waarbij beschikkingen worden afgegeven voor de projecten met de laagste kosten per Mton CO_2-reductie. Zowel bronnen/opslag bij nieuwe warmtenetten als het toevoegen van bronnen/opslag aan bestaande warmtenetten kunnen in aanmerking komen.
- Daarnaast wordt ook onderzocht of de impact van de bronnen op het elektriciteitsnet kan worden gewaardeerd binnen de subsidie en hoe de subsidie zoveel mogelijk kan worden gekoppeld aan de Warmtenet Investeringssubsidie.
- In dit fiche wordt bij de beschrijving van de financiële consequenties van de begroting uitgegaan van aanvullend budget. Aangezien deze maatregel ook leidt tot het verminderen van subsidieaanvragen in de SDE++, kan bij uitwerking van deze regeling kan worden bekeken hoe deze zoveel mogelijk vanuit bestaande middelen op de KGG-begroting kan worden gefinancierd, bijvoorbeeld uit de SDE regeling.
- Geothermie kent specifieke uitdagingen, zoals het boorrisico, waarvoor enkel een CAPEX-subsidie mogelijk niet afdoende is als zelfstandig instrument. Binnen het traject Stimulering Aardwarmte wordt daarom onderzocht welke bijdrage een CAPEX-subsidie kan leveren aan de opschaling van aardwarmte. Die conclusies worden meegenomen bij de uitwerking van deze maatregel.

Doelgroep

- Deze maatregel is gericht op warmtebedrijven.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

Trinomics heeft in opdracht van het ministerie van KGG-onderzoek gedaan naar warmtebronnen.[138] Daarbij heeft Trinomics zes uitdagingen beschreven:

I. De koppeling van de totale subsidie met de warmtelevering zorgt voor onzekere subsidie-inkomsten bij warmteprojecten: als de productie onverwacht lager uitvalt dan is de subsidie lager.
II. De onzekerheid over het correctiebedrag op basis van de gasboiler of WKK zorgt voor onzekere warmte-inkomsten per GJ, waarbij de kosten van een gasboiler en WKK steeds minder goed aansluiten bij de marktprijs voor warmte in de praktijk
III. Veranderingen in de CAPEX leiden niet tot andere subsidiebedragen, waardoor de SDE++ ontoereikend kan zijn bij CAPEX-stijgingen tussen het moment van vaststelling van het basisbedrag en investeringsbeslissing.
IV. OPEX-stijgingen leiden niet tot hogere subsidiebedragen, terwijl bij veel warmteprojecten de operationele kosten substantieel zijn
V. De koppeling van SDE++ en warmtelevering verstoort mogelijk marktprikkels voor flexibele inzet
VI. Strikte afbakening van techniekcategorieën kan projecten uitsluiten

Hieronder wordt nader toegelicht hoe de voorgestelde CAPEX-subsidie voor geïntegreerde multibronsystemen met warmteopslag bijdraagt aan oplossingen voor de benoemde uitdagingen.

[138] Trinomics (2025). Verkenning effectieve stimulering duurzame warmteproductie. Zie: https://open.overheid.nl/documenten/85057c74-f33e-4f8e-b861-791203794cec/file

I. Met een investeringssubsidie is de subsidie niet meer afhankelijk van de totale warmtelevering. De totale warmtelevering is in de praktijk moeilijk te voorspellen door factoren zoals het weer, bewonersgedrag en de volloop van aansluitingen op het warmtenet.
II. Bij een investeringssubsidie is er geen onzekerheid over een correctiebedrag.
III. Deze subsidie heeft geen invloed op veranderende CAPEX, dat risico blijft voor de warmtebedrijven.
IV. Deze subsidie heeft geen invloed op de veranderende OPEX, dat risico blijft voor de warmtebedrijven. Door een meer diverse bronnenmix te stimuleren, wordt het systeem wel minder gevoelig voor prijsveranderingen van individuele bronnen.
V. De SDE++ is gebaseerd op het optimaliseren van vollasturen per elk individuele bron, waardoor het samenstellen en operatie van een flexibele bronnenmix inclusief korte- en langetermijnopslag negatief wordt beïnvloed. Bronnen die gebruik maken van elektriciteit kunnen in combinatie met opslag flexibeler worden ingezet, waardoor vooral warmte geproduceerd kan worden bij lagere elektriciteitsprijzen. Bij hoge prijzen wordt juist opgeslagen warmte ingezet. Daarom worden via de investeringssubsidie flexibele multibronsystemen gestimuleerd.
VI. In principe biedt de voorgestelde subsidie ruimte voor alle duurzame warmtebronnen zonder strikte afbakening

Een vaste investeringssubsidie kent een groter risico op onder- of overstimulering. Met de invoering van de Wcw worden de tarieven echter gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van een warmtenet. Subsidies en de daadwerkelijke kosten voor warmtebronnen landen daardoor in de uiteindelijke tarieven, waardoor de investeringssubsidie ook bijdraagt aan de betaalbaarheid voor eindgebruikers.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De ontwikkeling van duurzame warmtebronnen is randvoorwaardelijk voor de uitrol van warmtenetten en is als faciliterend aangemerkt, zonder zelfstandig gekwantificeerd effect
- Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[139]

Financiële consequenties begroting

- In de berekeningen is uitgegaan van 30% subsidie voor 30% van de investeringskosten (CAPEX).
- De subsidie is voor bronnen/opslag en geldt voor bestaande én nieuwe warmtenetten.
- De investeringsbehoefte voor bestaande warmtenetten is gebaseerd op de meest recente duurzaamheidsrapportage van RVO en gaat ervan uit dat in 2035 alle bestaande netten volledig van hernieuwbare warmte worden voorzien.
- De investeringsbehoefte voor nieuwe warmtenetten gebaseerd is op een vermogen aan hernieuwbare warmte dat tot 2035 noodzakelijk is om ca. 500.000 nieuwe warmtenetaansluitingen (conform fiche S2) van volledig hernieuwbare warmte te voorzien.
- Na 2035 wordt geen subsidie meer gegeven.
- De gemiddelde investeringskosten en vollasturen zijn gebaseerd op de investeringskosten voor categorieën 69-94 en 112-126 (Geothermie, Aquathermie, Aerothermie, restwarmte, e-boiler) uit het Eindadvies SDE++ 2026 van het PBL.[140]

	Cumulatief 2027-2050	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc Tot en met 2035.**
€ (jaarlijks, in miljoenen)	874		103	103	103	275
Bestaande warmtenetten	400		50	50	50	50
Nieuwe warmtenetten	474		38	38	38	72

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Dit fiche biedt extra subsidie voor de ontwikkelaars/exploitanten van warmtebronnen. Die subsidie voor de warmtebronnen leidt uiteindelijk tot lagere tarieven voor de eindafnemers van warmte. De voordelen per eindgebruiker zijn niet ingeschat.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Doordat het vollooprisico niet langer doorwerkt in de verwachte subsidieontvangsten, neemt het investeringsrisico af voor de ontwikkeling van hernieuwbare warmtebronnen.

[139] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.
[140] PBL (2026). Advies basisbedragen SDE++ 2026. Zie: https://www.pbl.nl/publicaties/advies-basisbedragen-sde-2026

- Verwacht wordt dat de maatregel beter betaalbare warmtetarieven gaat stimuleren dan de huidige regeling met direct effect op de vaste tarieven en indirect effect op variabele tarieven door beter stimuleren van lagere exploitatiekosten
- Door het stimuleren van warmteopslag en flexibele inzet van warmtebronnen heeft de maatregel een positief effect of netcongestieproblematiek en de behoefte voor regelbaar vermogen
- Door het verwachte grotere inzet van warmtebronnen op basis van elektriciteit op momenten met lage elektriciteitsprijzen kan de maatregel een stabiliserend effect op elektriciteitsprijzen hebben wat een positief effect kan hebben voor de behoefte voor subsidie voor hernieuwbaar elektriciteitsproductie.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Deze maatregel is gericht op warmtebedrijven en vraagt geen gedragsverandering van huishoudens.

Uitvoerende partijen

- De subsidie wordt naar verwachting uitgevoerd door RVO. De warmtebronnen moeten ontwikkeld worden door warmtebedrijven en het geschetste pad vraagt om flinke opschaling van de productie van warmtebronnen. Het is daarom van belang dat ook bestaande warmtebedrijven mee-investeren. De overname van warmtebedrijven (fiche F3) draagt daaraan bij.

Juridische toets

- Er is nog niet onderzocht of deze beleidsoptie past binnen de kaders van Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Voor invoering is naar verwachting een staatssteuntoets bij de Europese Commissie vereist.

Naleving

- Er wordt uitgegaan van huidige praktijk bij onze subsidie-instrumenten, waarbij subsidie-instrumenten iedere vijf jaar worden geëvalueerd.

Beleidsoptie S6: Stimuleringsprogramma netbewust verduurzamen van de gebouwde omgeving

Type maatregel: Faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

Door netcongestie loopt de verduurzaming van bestaande woonwijken steeds vaker vast. Als onderdeel van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie wordt er al aan maatregelen gewerkt zoals het slim aanstuurbaar maken van net-intensieve apparaten en het differentiëren van nettarieven. Om deze maatregelen in de praktijk toe te passen is er behoefte aan een aanpak voor verduurzaming in tijden van netcongestie. Elektrificatie van de warmte (en koude) -vraag is immers voor de meeste woningen in Nederland de route om van aardgas af te komen.

Maatregel

Er wordt een stimuleringsprogramma Netbewust verduurzamen van de gebouwde omgeving opgezet. Een stimuleringsprogramma netbewuste all-electric woonwijken (NEW) bestaat uit de volgende elementen:

1. Een leerprogramma georganiseerd om de praktijkprojecten heen, gericht op het ontwikkelen van schaalbare modellen, zowel op het gebied van techniek, financiën als organisatie (o.a. contracten zoals groepstransportcontracten en technieken zoals een Home Energy Management System (HEMS; zie ook fiche S10). Onderdeel hiervan is het toepassen van technische maatregelen zoals elektrificeren achter één fase aansluitingen, installeren van HEMS en toepassen van opslagtechnieken op woning en buurtniveau.
2. Het in kaart brengen van knelpunten in o.a. wet- en regelgeving en financiering bijvoorbeeld met betrekking tot andere type elektriciteitsaansluitingen.
3. Subsidie voor deze praktijkprojecten om de ontwikkel- en investeringskosten te dekken. Daarnaast zullen investeringen gedaan worden in woningen, andere gebouwen en assets door onder andere de woningeigenaar, bewonerscollectieven, gebouweigenaren of marktpartijen, waarbij zij de kosten dragen en de baten bij de netbeheerders landen (voorkomen netinvesteringen). Hier is naar verwachting, vooral in het begin van het programma, een investeringssubsidie voor nodig.
4. Betrokkenheid en commitment voor het programma van belangrijkste stakeholders: netbeheerders, gemeenten en marktpartijen. Deze betrokkenheid is van belang, om zekerheid te hebben dat er op lokaal niveau meegewerkt wordt aan projecten
5. Communicatie en voorlichting via onder andere het Energiehuis en het NPLW/NPES.

Doelgroepen

Gemeenten, netbeheerders, markpartijen, bewoners, eigenaren van utiliteitsgebouwen. Gebieden komen alleen in aanmerking voor het stimuleringsprogramma als aan bepaalde selectiecriteria wordt voldaan. Daarbij gaat het om: aantoonbaar lokaal netprobleem, commitment van gemeente en netbeheerder, meetbaarheid van piekreductie, betaalbaarheid voor bewoners en opschaalbaarheid.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Binnen het landelijk actieprogramma netcongestie wordt er al aan veel maatregelen voor o.a. de gebouwde omgeving gewerkt. Denk hierbij aan het normeren van slimme apparaten, netbewuste nieuwbouw en tijds- en volumeafhankelijke nettarieven.[141] Deze maatregelen gaan allemaal helpen, maar vragen wel om duiding, handelingsperspectief en ontzorging richting burgers en gemeenten.
- De meest efficiënte manier om netbelasting te beperken is door een combinatie van maatregelen achter de meter (reductie van de warmtevraag, energiemanagement, eventueel opslag) en voor de meter (energiemanagement tussen aansluitingen, eventueel opslag). Door die twee perspectieven te combineren, kan in een gebiedsgerichte all-electric oplossing het net beter worden benut.
- Het programma is gericht op het ontwikkelen van schaalbare en kosteneffectieve modellen voor decentrale energiesystemen in woonwijken, om ook in tijden van netcongestie door te kunnen met elektrificatie.
- Een stimuleringsprogramma zou gericht zijn op een beperkt aantal projecten. Daarmee zijn de in te zetten financiële middelen ook beperkter dan een generieke subsidie. Daarnaast levert het programma schaalbare concepten met een passende businesscase. Inzichten opgedaan uit de projecten kunnen bijdragen uit het verbeteren van wet- en regelgeving om de markt voor netbewuste oplossingen te stimuleren.

[141] Voortgangsrapportage LAN - voorjaar 2026

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De mate waarin deze maatregel zelfstandig bijdraagt aan CO_2-reductie, is niet gekwantificeerd. Deze maatregel is vooral randvoorwaardelijk voor de verdere uitrol van warmtepompen en het voorkomen van onnodige tussenstappen (hybride waar all-electric kan), via fiche N1 (normeren hybride warmtepomp) en fiche S2 (hervorming van subsidieregelingen). Deze maatregel helpt bovendien mee in het bestrijden van netcongestie, wat in de volle breedte elektrificatie als alternatief voor aardgas ondersteunt.
- Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[142]

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen	180	45	45	45	45	

- In dit fiche wordt op basis van een eerste inschatting uitgegaan van eenmalige kosten van € 150 tot 200 miljoen.
- Het voorstel is het programma te bouwen rondom ca. 20 woonwijken. Uitgaande van een subsidie per woonwijk van € 8 miljoen voor ontwikkel- en investeringskosten gaat dat om een totaal bedrag van € 160 miljoen.
- Daarnaast is er aanvullend budget nodig voor een leerprogramma, dat mogelijk geïntegreerd wordt in het NP ES. Uitgaande van een programma-omvang van € 4 miljoen per jaar en een duur van 5 jaar, gaat dat om € 20 miljoen.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De maatregel is primair gericht op het subsidiëren van praktijkprojecten en leidt niet tot directe financiële verplichtingen voor burgers of bedrijven.
- Bewoners, gebouweigenaren, bewonerscollectieven en marktpartijen investeren mede in maatregelen zoals warmtepompen, Home Energy Management Systems (HEMS), opslag en aanpassingen aan de elektrische installatie. Een deel van deze investeringen wordt via aanvullende subsidie ondersteund.
- Door netbewuste verduurzaming kunnen verduurzamingsprojecten doorgang vinden die anders door netcongestie zouden worden uitgesteld. Dit voorkomt vertraging in de energietransitie en kan toekomstige kosten van uitstel beperken.
- Op langere termijn worden kosten bespaard op de uitbreiding van het elektriciteitsnet, door efficiënter energiegebruik en een betere benutting van lokaal opgewekte elektriciteit.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- De maatregel draagt eraan bij dat elektrificatie doorgang kan blijven vinden, ondanks netcongestie. De mate waarin het programma doeltreffend is, is afhankelijk van het succes en de opschaalbaarheid van de praktijkprojecten. Die kans is voorafgaand aan de maatregel lastig in te schatten.
- Als het programma doeltreffend is, is het naar verwachting ook doelmatig, aangezien een groot maatschappelijk probleem met relatief weinig geld wordt gemitigeerd. Een volledig generieke investeringssubsidie zou aanzienlijk hogere publieke middelen vergen en levert minder kennisontwikkeling op, de lessen uit de praktijkprojecten kunnen ook worden ingezet om generieke subsidies (zoals de ISDE) waar nodig aan te passen om netbewust verduurzamen te stimuleren.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Deze maatregel vraagt alleen gedragsverandering van huishoudens die zijn aangesloten op de praktijkprojecten. Door bijvoorbeeld HEMS toe te passen, worden huishoudens in staat gesteld het elektriciteitsverbruik van apparaten te verschuiven, zonder significant comfortverlies.
- Deze concepten worden momenteel nog onvoldoende toegepast, omdat de markt nog in ontwikkeling is en het onzeker is dat grootschalige investeringen in slim energieverbruik lokaal voldoende ruimte op het elektriciteitsnet opleveren, om gestimuleerd te kunnen worden. Daarnaast is het voor een succesvolle aanpak noodzakelijk dat de relevante stakeholders (gemeenten, netbeheerders, huishoudens) bij elkaar worden gebracht, en is dit organisatorisch complex.
- Deze maatregel is alleen effectief als er voldoende commitment is bij de betrokken stakeholders om deze concepten gezamenlijk uit te rollen.
- Het Rijk ontwikkelt het stimuleringsprogramma, stelt de subsidieregeling vast en organiseert het landelijke leerprogramma. Gemeenten dienen samen met netbeheerders en marktpartijen projectvoorstellen in en coördineren de uitvoering in de wijk. Netbeheerders maken een

[142] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

inschatting of de lokale netsituatie vraagt om een gezamenlijke aanpak en zij leveren expertise over netcapaciteit, flexibiliteit en monitoring. Marktpartijen realiseren de technische oplossingen. Energiehuizen, het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) en/of NP ES ondersteunen communicatie, kennisdeling en bewonersbegeleiding.

- Naar verwachting is het mogelijk om subsidie te verlenen binnen de staatssteunkaders, maar dit moet nog worden getoetst bij de uitwerking van de maatregel. Een ander doel van de maatregel is om knelpunten in wet- en regelgeving in kaart te brengen. Als die knelpunten zijn geadresseerd, moeten die vervolgens separaat worden verholpen.
- Voor de naleving van de subsidieregeling wordt aangesloten bij de gangbare beleidscyclus, waarbij maatregelen na vijf jaar worden geëvalueerd. Gedurende de looptijd van het leerprogramma wordt de opgedane kennis zoveel mogelijk verspreid onder de relevante stakeholders.

Beleidsoptie S7: Relatieve betaalbaarheid warmtenetten

Type maatregel: subsidiëren & compenseren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- In de Wet collectieve warmte (Wcw) is afgesproken dat warmtenetten overgaan op kostengebaseerde tarieven. Zonder aanvullende ondersteuning is er een risico dat de tarieven structureel (fors) stijgen voor een deel van de huishoudens dat nu al is aangesloten op een warmtenet. De Wcw bevat via het amendement Postma en Roodekerk (Tweede Kamer, 2024-2025, 36576 nr. 97) de eis dat de relatieve betaalbaarheid voor verbruikers geborgd moet zijn voorafgaand aan de overstap op kostengebaseerde tarieven.

Maatregel

- Dit fiche bevat een definitie van de relatieve betaalbaarheid van warmte en de uitwerking van een relatieve prijsgarantie voor bestaande afnemers op een collectief warmtesysteem. Het gaat dus om huishoudens die nu al zijn aangesloten op een collectief warmtesysteem. De garantie treedt vanaf de invoering van kostengebaseerde tarieven in fase 2 van de Wet collectieve warmte (Wcw) in werking.
- De relatieve prijsgarantie borgt dat de jaarlijkse warmterekening voor kleinverbruikers op een collectief warmtesysteem voor een periode van 15 jaar niet hoger is dan 90% van het gangbare alternatief.[143]
- Het instrument wordt vormgegeven als een exploitatiesubsidie aan het warmtebedrijf. Het warmtebedrijf brengt vervolgens nooit hogere tarieven in rekening dan 90% van de kosten van het gangbare alternatief. Als kosten voor een warmtebedrijf hoger uitvallen in een bepaald jaar, ontvangt het warmtebedrijf subsidie.
- De uitwerking van de relatieve prijsgarantie zal in samenhang bezien worden met de in de Wcw opgenomen en nog nader uit te werken tarieflimiet, aangezien deze mogelijk als instrument kan fungeren voor de borging van de relatieve betaalbaarheid van bestaande aansluitingen. Deze tarieflimiet kan ingezet worden om de tarieven van collectieve warmtesystemen die boven een bepaalde grens komen te maximeren. Deze tarieflimiet wordt betaald via een vereveningsfonds dat gevoed wordt door een generieke toeslag die alle afnemers van collectieve warmtesystemen betalen of door een Rijksbijdrage.

Doelgroep

- De maatregel richt zich op alle kleinverbruikers aangesloten op een bestaand collectief warmtesysteem die vanaf fase 2 onder de tariefregulering van de Wcw vallen en niet vallen onder de subsidie zoals uiteengezet in fiche S2.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Met de invoering van de Wcw, wordt de overstap gemaakt naar kostengebaseerde warmtetarieven. Bij die kostengebaseerde tarieven, gaat een aantal huishoudens op bestaande warmtenetten jaarlijks meer betalen dan in de huidige systematiek. In de Wcw is vastgelegd dat de relatieve betaalbaarheid voor afnemers ten opzichte van het gangbare alternatief is geborgd voordat wordt overgegaan op kostengebaseerde tarieven.
- De kosten van bestaande collectieve warmtesystemen lopen sterk uiteen. Op basis van de laatste inzichten van de ACM in de kosten en rendementen in de warmtesector is het de verwachting dat – indien de kostengebaseerde tarieven nu ingevoerd worden – ongeveer de helft van de aansluitingen een lager tarief dan nu krijgt en de andere helft een hoger tarief.[144] Niet alle bestaande aansluitingen op een warmtenet hebben daarom steun nodig om de relatieve betaalbaarheid te waarborgen.
- Met deze maatregel ontstaat er daarnaast een gelijk speelveld met de warmtekosten van nieuwe aansluitingen, zoals wordt voorgesteld in fiche S2 over de betaalbaarheid van warmtenetten. Dit is met name relevant voor nieuwe aansluitingen op bestaande warmtesystemen, waar een groot deel van de potentie voor nieuwe aansluitingen op korte termijn zich bevindt.
- De levensduur van 15 jaar is gekozen, omdat deze aansluit bij de gemiddelde levensduur van een HR-gasketel of een warmtepomp én in lijn ligt met de uitfasering van emissierechten voor fossiel brandstofgebruik via het ETS2 emissiehandelssysteem per 2044. Naar verwachting is

[143] Het gangbare alternatief wordt gebaseerd op de referentie van een gasgestookte HR-ketel. In 2029 wordt de normering van de (hybride) warmtepomp ingevoerd. Vanaf dat moment geldt de (hybride) warmtepomp als referentie voor het gangbare alternatief. Deze hoogte van deze referentie moet nader onderzocht worden.
[144] Wittrock en Adriaansen (2026). Tarieven van warmtenetten kunnen sterk uiteen gaan lopen.

de na deze periode geen garantie meer nodig, omdat de relatieve aantrekkelijkheid van warmtenetten toeneemt bij toenemende netkosten (voor gas én elektriciteit), stijgende prijzen voor emissierechten in ETS2 en een stijging van de gasprijs door de bijmengverplichting groen gas. Momenteel zijn de netkosten voor elektriciteit nog gelijk voor warmtepomp en warmtenet huishoudens, maar dit verandert met de verwachte introductie van de tijds- en volumeafhankelijke nettarieven in 2029.

- De grens van 90% van het gangbare alternatief is gekozen om ervoor te zorgen dat bestaande aansluitingen er niet op achteruitgaan ten opzichte van alternatieve (duurzame) warmtevoorzieningen, aangezien er beperkt handelingsperspectief bestaat om de energierekening te verlagen voor aangeslotenen op een warmtenet. Dit volgt uit een brede marktconsultatie en wordt door stakeholders gezien als essentiële randvoorwaarde voor draagvlak van potentiële afnemer bij een nieuw warmtenet.
- Voor de gasreferentie is gekozen voor de nu geldende NMDA-systematiek, als benadering van wat een huishouden zou hebben betaald als het nog op aardgas was aangesloten. Echter kan hier van afgeweken worden indien blijkt dat het NMDA-tarief onvoldoende aansluit bij de daadwerkelijke kosten van de gasgestookte Hr-ketel (bijvoorbeeld als de energiebelasting op gas verhoogd wordt, omdat dit nu niet terugkomt in het NMDA-tarief). Het NMDA-tarief bestaat uit een vaste en variabele component. De vaste kosten bestaan uit de gebruiksonafhankelijke prijs van de gasleverancier en de netbeheerder, plus de jaarlijkse kosten van het gebruik van een HR-gasketel. In de variabele kosten is de gemiddelde gebruiksafhankelijke gasprijs bepalend. Vergelijkbaar met deze systematiek is voor de all-electric warmtepomp een referentie uitgewerkt. De vaste kosten zijn berekend door de ACM-methodiek voor het berekenen van de vaste kosten voor een HR-gasketel toe te passen op een lucht-water warmtepomp, voor de variabele kosten is een inschatting gemaakt voor de jaarlijkse energiekosten van een lucht-water warmtepomp voor een gemiddeld huishouden (CE Delft, 2024).

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Deze bijdrage leidt niet tot zelfstandige daling van de CO_2-uitstoot, maar is randvoorwaardelijk voor de opschaling van warmtenetten. Deze maatregel, in de vorm van een tarieflimiet of een ander instrument, biedt een directe garantie voor de relatieve betaalbaarheid van bestaande warmtenetten. Dit is een noodzakelijke waarborg om te voldoen aan de voorwaarden in de Wet collectieve warmte (Wcw) om over te gaan op kostengebaseerde tarieven. Die kostengebaseerde tarieven zijn essentieel om de investeerbaarheid van nieuw te ontwikkelen warmtenetten te vergroten door een gereguleerd redelijk rendement te garanderen en tegelijkertijd de transparantie van de energierekening verbeteren.
- Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[145]

Financiële consequenties begroting

- Het is nog onzeker wanneer de kostengebaseerde tarieven in werking treden. De verwachting is dat deze op zijn vroegst in 2030 in werking treden en de ACM heeft naar verwachting in 2028 betere data van warmtebedrijven en een methode voor een inschatting van de nieuwe tarieven. In 2028 is het mogelijk een betere inschatting te maken van de benodigde middelen.
- Voor dit fiche wordt ervan uitgegaan dat de gemiddelde compensatie per afnemer gelijk is aan het verschil tussen de gasreferentie (de huidige NMDA tarieven) en 90% van de gasreferentie in 2026 zoals hieronder geschetst. Dat is gemiddeld ca. € 173 per afnemer per jaar. Momenteel zijn er ca. 540.000 kleinverbruikers aangesloten op een collectief warmtesysteem.
- Omdat de beprijzing van gas de komende jaren naar verwachting zal toenemen als gevolg van onder andere de introductie van ETS2 en de bijmengverplichting groen gas, wordt aangenomen dat de subsidie-intensiteit van de relatieve prijsgarantie afneemt richting 2040 (wanneer afloop van de uitgave van nieuwe ETS2 rechten in de gebouwde omgeving een aanzienlijk effect op de gasprijs zal hebben). Bij een lineair aflopende subsidie-intensiteit van € 173 per afnemer in 2030 naar € 0 per afnemer in 2040, is de totale steunbehoefte voor bestaande aansluitingen jaarlijks gemiddeld ca. € 47 mln. en cumulatief ca. € 514 mln. tot 2040.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc (gemiddeld 2031-2040)
€ (jaarlijks, in miljoenen	514				93	42

[145] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

Voor 2026 komt de gasreferentie onder NDMA, zoals vastgesteld door ACM, uit op maximale vaste kosten van € 827,91, met variabele kosten van € 40,97/GJ. Met een jaarlijks verbruik van 22 GJ[146] zijn de variabele kosten maximaal € 901,34 per jaar. Op een gegeven moment zal de normering van (hybride) warmtepompen ingaan. Deze zal de hr-ketel vervangen als referentie voor de warmtevoorziening. De hoogte van deze nieuwe kostenreferentie moet nader onderzocht worden. De raming van het gangbare alternatief (zowel de cv-ketel als de warmtepomp) is inherent onzeker omdat de veel onderliggende factoren volatiel zijn en onderhevig aan politieke- (bv. hervorming fossiele beprijzing) en marktrisico's (bv. ontwikkeling groothandelsprijs of investeringskosten) waarvoor nu aangesloten wordt bij de meest recente inschattingen.

Ter illustratie: hoogte referentie en plafond in 2026

	Gasreferentie	90% gasreferentie (plafond)
Max. vast tarief per jaar	€ 827,91	€ 745,12
Max. variabel tarief per GJ	€ 40,97	€ 36,87
Max. totaal rekening per jaar[147]	**€ 1.729,25**	**€ 1.556,33**

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De beleidsmatige lasten van burgers en bedrijven hangen af van hoe dekking wordt gevonden voor de hogere uitgaven van de Rijksoverheid. In algemene zin is de relatieve prijsgarantie een herverdeling naar eindgebruikers van collectieve warmte.
- Hoewel subsidiëring plaatsvindt van de Rijksoverheid aan de warmtebedrijven, zijn zij verplicht dit 1-op-1 door te rekenen aan afnemers via lagere tarieven, en heeft dit in principe geen financiële effecten voor warmtebedrijven. Indien gekozen wordt voor een herverdeling van kosten door de tarieflimiet, kan ervoor gekozen worden om de herverdeling binnen de warmtesector te doen plaatsvinden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Een relatieve prijsgarantie is naar verwachting een doeltreffend instrument, indien bij de uitwerking van de referentietarieven voldoende rekening gehouden kan worden met significante verschillen tussen afnemers om de juiste prikkels te creëren. Het biedt een hoge mate van (zekerheid over) relatieve betaalbaarheid aan alle eindgebruikers van collectieve warmtesystemen die onder fase 2 van de tariefregulering onder de Wcw komen te vallen, zowel t.o.v. het gangbare fossiele alternatief als het gangbare duurzame alternatief.
- Het is lastig om op basis van de nu beschikbare gegevens uitspraken te doen over doelmatigheid. In de eerste plaats omdat de inschatting van de kosten met veel onzekerheid is omgeven. Ten tweede is het onzeker welke precieze hoogte van het prijsplafond noodzakelijk is om op projectniveau voldoende draagvlak te behouden. De lokale situatie kan sterk verschillen en andere prikkels vereisen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Deze maatregel vraagt geen gedragsverandering van huishoudens, die zijn immers al aangesloten op een warmtenet. Door deze maatregel wordt de kans kleiner dat een eindverbruiker zich laat afsluiten van een warmtenet en overstapt op een warmtepomp.
- Analoog aan de uitvoering van het prijsplafond energie in 2023, is RVO de meest voor de hand liggende kandidaat voor het beheer van de subsidieregeling, met ACM als toezichthouder. Uitvoering van het prijsplafond zelf ligt bij de warmtebedrijven. De precieze rolverdeling en (handhaving van) de naleving zal bij nadere uitwerking van de prijsgarantie verder met deze partijen verkend moeten worden. Daarbij kan dit in samenhang met de verdere uitwerking van de tarieflimiet opgepakt worden, aangezien het voorgestelde vereveningsfonds mogelijk ook een rol kan spelen bij een dergelijk instrument.
- Gelet op het feit dat voorliggend fiche slechts een hoog-over uitwerking bevat, is geen juridische toets gedaan.

146 CBS (2025). Verbeterd zicht op warmtenetten
147 Bij een gemiddeld warmteverbruik van 22 GJ/jaar.

Beleidsoptie S8: Ontwikkelsubsidie warmtenetten

Type maatregel: Subsidiëren en faciliteren

Omschrijving maatregel

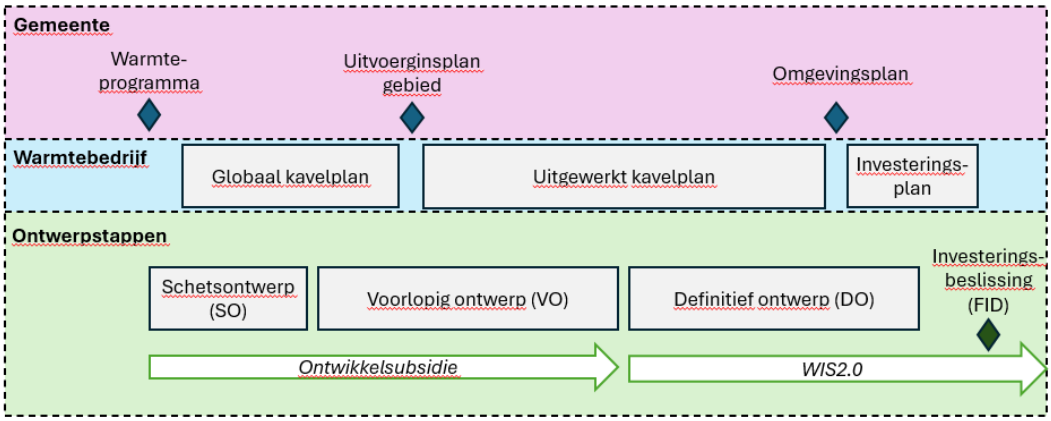
Aanleiding

De ontwikkeling van een succesvol warmtenet vraagt een uitgebreide voorbereiding – inclusief afstemming met stakeholders langs de gehele warmteketen (van bron, tot distributienet, gebouweigenaar en bewoner) – waarbij de onzekerheid over de mogelijkheid om de gemaakte ontwikkelkosten terug te verdienen ertoe leidt dat subsidies aangevraagd worden voordat een voldragen projectplan is uitgewerkt voor Final Investment Decision. Hierdoor kunnen essentiële parameters (volloop, investeringskosten, inflatie, etc.) na subsidieaanvraag nog wijzigen waardoor projecten stilvallen of uiteindelijk kleiner worden uitgevoerd dan gepland.

Omschrijving maatregel

- Het fiche bevat een voorstel voor een ontwikkelsubsidie waarmee warmtebedrijven en belanghebbenden van het warmtenet worden ondersteund om een robuust en kansrijk project te ontwikkelen wat daarna in aanmerking kan komen voor de WIS. Door het stellen van subsidievoorwaarden kan gestuurd worden op een programmatische ontwikkeling van het project met extra aandacht voor kwaliteit, risicodeling en draagvlak in de omgeving. Daarmee kan invulling worden gegeven aan het kabinetsvoornemen om bestuurlijke gebiedsafspraken tijdens de ontwikkelfase onderdeel te maken van het subsidie-instrumentarium.
- De maatregel richt zich op de ontwikkelfase van schetsontwerp tot en met voorlopig ontwerp. Die fase is ongeveer equivalent aan de ontwikkelstappen tussen globaal kavelplan en uitgewerkt kavelplan onder de Wet collectieve warmte (zie figuur), waarmee synergie ontstaat met de systematiek die gemeentes vanuit hun publieke regierol straks krijgen.
- De maatregel sluit aan op de WIS, die nu al ondersteuning biedt vanaf het voorlopige projectontwerp. Warmtebedrijven ontvangen uit de WIS maximaal € 150.000 subsidie, met een maximale subsidie-intensiteit van 50%. Met de subsidie kan een finaal projectontwerp worden opgesteld, aangevuld met (bovenlokale) bestuurlijke afspraken die de realisatie en exploitatie van het project ondersteunen en risico's mitigeren. Daarmee wordt het project toekomstgerichter, waardoor het ontwerp gedaan kan worden op een doordacht eindbeeld wat leidt tot minder projectwijzigingen en lagere kosten voor het energiesysteem.
- De voorgestelde maatregel betreft dus een nieuwe module die het ontwikkeltraject tot het voorlopige projectontwerp steunt en zo aansluit op de huidige subsidieaanvraag voor de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). Het doel is om tot meer projecten van een hogere kwaliteit te komen waarin de belangen van en risicodeling tussen relevante stakeholders geborgd zijn én gestuurd wordt op de programmatische ontwikkeling van collectieve warmte in wijken waar dit een kansrijke en robuuste verduurzamingskeuze is. Zo wordt een kwalitatief hoogwaardige projectenpijplijn gerealiseerd en kan de WIS regeling met hogere doeltreffendheid subsidie toekennen.

Schematische weergave ontwikkelstappen warmtenet



Doelgroep

De ontwikkelsubsidie richt zich op samenwerkingsverbanden met alle lokale belanghebbenden. Te denken valt aan het warmtebedrijf, betrokken decentrale overheden, doelgroepen voor de warmte en de regionale netbeheerder.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- RVO constateert dat bedrijven de WIS subsidie nu aan vroege kant aanvragen, waardoor er richting het FID moment nog tegenvallers kunnen ontstaan (bijvoorbeeld door een hogere aanbesteding of technische tegenvallers in het eindontwerp).
- Tegenvallende kosten is onder meer de onderliggende oorzaak geweest voor het niet doorgaan van het Nieuwe warmte nu project Nazareth-Limmel[148], voor de scope-verkleining in het Nieuwe warmte nu project in Rotterdam-Noord i.v.m. de Agniesebuurt [149] en voor de scope-verkleining in het WIS-project Overwhere-Zuid in Purmerend[150], bij elkaar opgeteld goed voor ongeveer 4150 woningen. Bovendien blijkt uit de evaluatie van Nieuwe Warmte Nu dat er in meer dan de helft van de vliegwielprojecten sprake is van vertragingen en dat er drie projecten zelfs in zwaar weer verkeren[151].
- Gemeenten geven in hun warmteprogramma aan in welke buurten een collectief warmtesysteem wordt overwogen voor de verduurzaming van woningen en gebouwen. Of het daadwerkelijk zover komt hangt af van de uitwerking in een globaal kavelplan, de aanwijzing van een warmtebedrijf en de uitwerking in een definitief kavelplan en investeringsplan. Warmtebedrijven maken al vroeg in het proces kosten, allereerst om in aanmerking te komen voor een eventuele aanwijzing of ontheffing en vervolgens in de doorontwikkeling van het plan.
- In tenders is het gebruikelijk dat wanneer een aanbesteder bij de voorbereiding van zijn overheidsopdracht disproportioneel hoge kosten maakt, hier een vergoeding tegenover moet staan. Een vergoeding wordt bijvoorbeeld verplicht en sterk geadviseerd wanneer de inschrijver geacht wordt om een deel van de geplaatste opdracht uit te voeren en een ontwerp of berekening moet maken om überhaupt in aanmerking te komen voor de opdracht.[152]
- Om de kansrijkheid van een warmtenet te bepalen, is het van belang vroeg in het proces schetsontwerpen te maken en een prijsindicatie op te stellen. Daarbij moet er rekening worden gehouden met de kosten van alternatieve verduurzamingsopties, het draagvlak voor een warmtenet, de ruimtelijke inpassing, de beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen en de ruimte op het elektriciteitsnet. Daarnaast is het in deze fase van belang dat er bestuurlijke afspraken over risicodeling worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.
- De vergoeding voor de ontwikkelfase van het warmtebedrijf verlaagt de drempel voor warmtebedrijven om plannen te ontwikkelen tot een dusdanig niveau dat gemeentes er een goed onderbouwd besluit voor een eventuele aanwijzing op kunnen nemen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Deze maatregel leidt niet zelfstandig tot CO_2-besparing, maar is randvoorwaardelijk aan de CO_2-besparing in fiche S2 over de betaalbaarheid van warmtenetten.
- Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[153]

Financiële consequenties begroting

- Dit instrument is gericht op de clusters waar veel potentie is voor collectieve warmte. Uit inventarisatie van AT Osborne en Rebel[154] via een uitvraag bij het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, zijn er 23 clusters in beeld gebracht met voldoende potentie.
- Er wordt uitgegaan van maximaal € 350.000 voor de ontwikkeling tot en met een definitief ontwerp. Dit is gebaseerd op kengetallen van het Ontwikkelfonds Warmte, waarbij uitgegaan wordt van een eigen bijdrage van in ieder geval 50% in plaats van 80%. De huidige WIS dekt al de kosten voor de ontwikkeling van een definitief ontwerp. De meerkosten zitten in de eerdere fase van de ontwikkeling van een warmteplan tot en met het voorlopig ontwerp. Dat komt neer op een subsidie van maximaal € 150.000 per project.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc (gemiddeld 2031-2040)
€ (jaarlijks, in miljoenen	3,5		1,2	1,2	1,1	0

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

[148] Besproken in een community of practice bijeenkomst op 17 april 2024, https://nwn.nu/media/Samenvatting-bijeenkomst-17-april-2024.pdf
[149] AD,11 februari 2025, te raadplegen op: https://www.ad.nl/rotterdam/huurwoningen-in-rotterdamse-agniesebuurt-gaan-niet-van-het-gas-af-woningcorporatie-stopt-met-warmtenet~ae45f181
[150] Impulsdag NPLW 3 juni 2026, te raadplegen op: https://www.nplw.nl/uploads/files/Evenementen/Impulsdag-Warmtenet-2026/Sessie-1.1-Warmtenet-Purmerend.pdf
[151] Tussentijdse evaluatie Nieuwe Warmte nu! Ecorys, 18 mei 2026.
[152] Handreiking tenderkostenvergoeding oktober 2018
[153] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.
[154]De Clusteraanpak Collectieve Warmte, https://open.overheid.nl/details/273caa02-093b-4118-aff7-e3ede10234b8

Het betreft een subsidie aan warmtebedrijven. Er zijn geen directe financiële gevolgen voor burgers en bedrijven.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- De maatregel is ingericht zodat warmtebedrijven beter onderbouwde keuzes kunnen maken waardoor het te realiseren warmtenet meer in lijn met de maatschappelijk optimale keuze komt te liggen, hierdoor nemen de totale maatschappelijke kosten van de energietransitie in de gebouwde omgeving én het energiesysteem af. Zonder deze ontwikkelsubsidie worden minder goed onderbouwde subsidieaanvragen ingediend, waarna het moeilijker is om af te wijken van het ontwerp en de afspraken waar de subsidieaanvraag op gebaseerd is. Hierdoor zullen de maatschappelijke kosten en baten van het collectieve warmtesysteem minder gunstig uitvallen.
- Doordat de maatregel zich erop richt om het bredere subsidie-instrumentarium gerichter toe te passen op warmtesystemen die daadwerkelijk de maatschappelijk gewenste keuze zijn draagt deze maatregel eraan bij dat de beschikbare publieke middelen zo doelmatig als mogelijk ingezet worden. De ontwikkelsubsidie zorgt voor een meer gestandaardiseerde en planmatige ontwikkeling van projecten, waarbij in het maken van onderlinge bestuurlijke afspraken eveneens rekening gehouden kan worden met de belangen van verschillende (bovenlokale) stakeholders in het energiesysteem.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Dit fiche ziet op een subsidie voor warmtebedrijven en vraagt geen gedragsverandering van individuele huishoudens.
- Deze subsidie wordt uitgevoerd door RVO. Bij RVO moet nog wel een opdrachttoets worden uitgevoerd.
- Een formele staatssteunanalyse is in deze fase nog niet uitgevoerd. De voorgestelde maatregelen zijn mogelijk binnen de Europese staatssteunkaders, waarbij uitgegaan kan worden van de financieringskloof systematiek in de Algemene Groepsvrijstelling Verordening (AGVV) of als alternatief, kaders voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarbij dat laatste als optie is opgenomen in Memorie van toelichting bij de Wet collectieve warmte.
- Voor de evaluatie wordt uitgegaan van de gebruikelijke beleidscyclus van vijf jaar, waarbij na elke vijf jaar een evaluatie van het instrument plaatsvindt. Jaarlijks worden kasuitgaven gemonitord. Subsidies worden in de vorm van voorschotten uitbetaald en bij achterstand bevroren om onrechtmatige uitbetalingen te mitigeren. Bij subsidie vaststelling worden de werkelijk gemaakte kosten en inkomsten gecontroleerd, als ook jaarlijks in de vorm van een voortgangsrapportage. Verdere uitwerking wordt opgenomen in een uitvoering- en handhavingsplan.

Beleidsoptie S9: Het tegengaan van hitteproblematiek en reduceren van de koeltevraag bij kwetsbaren d.m.v. zonwering

Type maatregel: Subsidiëren en lening

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Door klimaatverandering nemen hitte en de koelbehoefte in gebouwen toe. Zonder aanvullende maatregelen stijgen zowel het energieverbruik voor koeling als de daarmee samenhangende CO_2-uitstoot.
- Door het grootschalig toepassen van isolatie neemt het risico toe dat woningen warmte minder goed kunnen afvoeren wanneer de warmte eenmaal binnen is. Daarom is de combinatie isoleren, ventileren en zonweren erg belangrijk. Daarom is aanvullende stimulering van passieve koelmaatregelen gewenst.

Maatregel

- De maatregel bestaat uit het stimuleren van passieve hittewerende maatregelen door deze onder te brengen in bestaande financierings- en subsidieregelingen. Concreet wordt voorgesteld:
  - het Nationaal Warmtefonds uit te breiden met zonwering zodat huishoudens isolatie, ventilatie en zonwering in samenhang kunnen financieren (per 2028)
  - zonwering op te nemen in de subsidieregelingen SVOH en SVVE (per 2028)
  - woningcorporaties te ondersteunen bij de toepassen van zonwering (per 2029)
- Het doel is de energievraag voor koelbehoefte en de bijbehorende CO_2-uitstoot te verlagen door hittewerende maatregelen te stimuleren.
- Er wordt uitgegaan van een afbouwtermijn richting 2040 in lijn met de ZEB-doelstellingen in 2050. Dit moet voldoende tijd geven aan kwetsbare doelgroepen met hitteproblemen en minder financiële mogelijkheden om zonwering te instaleren.

Doelgroep

- De maatregel is gericht op private verhuurders, woningcorporaties en VvE's, omdat vooral huurwoningen en appartementen extra kwetsbaar zijn door het stedelijk hitte eiland effect en de beperkte mogelijkheden om zonwering toe te passen.
- Het subsidiëren van zonwering via de SVOH, SVVE en via woningcorporaties geeft de mogelijkheid om gericht middelen in te zetten bij de doelgroepen die dit het meest nodig hebben.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- In een emissievrije en energiezuinige gebouwde omgeving in 2050 zal de koelbehoefte door klimaatverandering toenemen. Zonder aanvullende passieve koelmaatregelen neemt het elektriciteitsgebruik voor actieve koeling toe, waardoor de energievraag, CO_2-uitstoot en belasting van het elektriciteitsnet stijgen.
- Het stimuleren van passieve koeling draagt eraan bij dat de toenemende koelvraag zoveel mogelijk wordt voorkomen in plaats van ingevuld met actieve koeling. Daarbij zorgen zonwerende maatregelen ervoor dat de piekbelasting van vormen van actieve koeling in de zomer wordt afgevlakt.
- Daarmee sluit deze maatregel aan bij de voorkeursvolgorde van de ladder van koeling[155] (passieve koeling voor actieve koeling) en ondersteunt zij de doelstellingen van de EPBD IV en de EED voor een energiezuinige gebouwde omgeving.
- De voorgestelde maatregel richt zich vooral op het weghalen van de financiële barrière met een focus op de mensen die dit het meest nodig hebben (bewoners van appartementen en huurwoningen). Ze hebben namelijk maar beperkte mogelijkheden om zelf maatregelen te treffen.
- Door financiële barrières voor groepen die het meest last hebben van hitte te verlagen, wordt de weerbaarheid van de gebouwde omgeving tegen hitte vergroot en worden tegelijkertijd gezondheidsproblemen, o.a. door slaapverstoring verminderd.
- En sluit hiermee aan bij signalen uit o.a. Berenschot-onderzoek[156], oproepen van sectorpartijen (zoals Groene Huisvesters en Milieu Centraal) en het recente advies van de Gezondheidsraad en de Wetenschappelijke Klimaatraad over de gezondheidsrisico's van hitte.

[155] ISO. (2017). ISO 52000-1: Energy performance of buildings — Overarching EPB assessment — Part 1: General framework and procedures. International Organization for Standardization.
[156] Berenschot. (2026). *Verkenning van een subsidie voor zonwering.* 9 april 2026.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	5,0567	0	0,0617	0,1177	0,1682	0,3364	0
Energiebesparing in PJ finale energie	175	0	0,8	1,7	2,5	10	10

- Wanneer iedereen die koelt in 2050 zonwering zou hebben levert dit een besparing op door de zonwering van 10 PJ per jaar op landelijk niveau. In deze berekening is dus niet meegenomen wie zonwering installeert zonder koelsysteem. Er is uitgegaan dat er rond de 8 miljoen huishoudens een koelsysteem hebben.
- Deze 10 PJ per jaar voor alle woningen is gebaseerd op een mix van koeltechnieken (o.a. airco's, warmtepompen en ZLT). Hierbij is uitgegaan van 8,4 miljoen woningen.
- Hiervan valt ongeveer een kwart van de woningen onder de sociale huursector.
- Er wordt gebruik gemaakt van een omrekenfactor van 0,074 Mton CO_2/PJ uit de NTA88000 2025. Hierbij wordt er uit gegaan lineaire afnamen van de omrekenfactor CO_2 met het oog op de verduurzaming van het nationaal stroomnet richting 2050.
- Aangenomen wordt dat een woning 8,5 GJ gebruikt voor koeling en dit 3,5 GJ is wanneer er zonwering aanwezig is.
- Voor de berekening is uitgegaan van een lineaire groei van het aantal woningen met zonwering tot 2040, het einde van de subsidieperiode.[157] De middelen in het Warmtefonds zijn voorzien tot en met 2050.
- Let op: in de PJ en CO_2-berekening wordt ervan uitgegaan dat iedereen die koeling toepast in 2050 ook zonwering plaatst en gebruikt. De koelbehoefte is gebaseerd op het Nieman onderzoek.[158]
- Bovenstaande berekening is indicatief. Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[159]

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen) SVOH, SVVE	€ 606,1	-	€ 46,6	€ 46,6	€ 46,6	€ 46,6
€ (jaarlijks, in miljoenen) Woningcorporaties	€ 919,60	-	-	€ 76,63	€ 76,63	€ 76,63
€ (jaarlijks, in miljoenen) Warmtefonds	€ 480	€ 20	€ 20	€ 20	€ 20	€ 20

- Aangezien subsidiëring van woningcorporaties niet eenvoudig via een bestaande regeling kan worden vormgegeven (zie 'Uitvoeringsaspecten en juridische toets'), zijn de berekeningen hieronder apart opgenomen voor woningcorporaties en voor de doelgroep van de subsidieregelingen SVOH en SVVE.
- 1.423.570 woningen in een VvE, 930.985 particuliere huurwoningen buiten VvE, 2.143.600 sociale huurwoningen buiten VvE (VvE-woningen ((sociale)huur) zijn meegenomen in VvE aantallen gebaseerd op 2022 data CBS).
- € 2.860 per woning voor zonwering: gemiddeld 2,6 zonweringen per woning, € 1.100 per stuk.
- 30% subsidiepercentage voor SVOH en SVVE. 50% subsidiepercentage voor woningcorporaties.
- Financiële bijdrage van het Rijk stopt in 2040, dus laatste 10 jaar geen uitgaven via Rijksbegroting.
- 30% van de VvE-woningen, 30% van de huurwoningen (particulier), 30% van de sociale huurwoningen neemt zonwering. Deze cijfers van 30% zijn gebaseerd op het gemiddelde adoptiepercentage van 50% bij isolatievoorzieningen. Wij verwachten dat een deel van de mensen al geïsoleerd heeft en daarom via de bestaande regelingen niet opnieuw in aanmerking komt voor subsidie en een deel van de mensen al zonwering heeft of niet wil omdat men toch zelf het resterende deel moet betalen. Daarom gaan we hieruit van een adoptiepercentage lager dan 50% dus 30%.

[157] Zowel koop, huur, sociale huur en VvE's zijn in deze kwantitatieve berekening van de impact meegenomen, omdat iedereen aanspraak kan maken op het NWF en/of subsidie.
[158] Verduurzaming woningen moet beter afgestemd op groeiend hitteprobleem - Nieman
[159] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

- Verwachting is dat het NWF een bedrag van € 22-73 miljoen per jaar uitleent voor zonwering. Hiervoor zou een aanvullende rijksbijdrage nodig zijn van ca. € 20 miljoen per jaar, waarbij de precieze leenvoorwaarden later worden uitgewerkt. Dit bedrag zal dan opgaan in variant 2 van fiche S1, in dit fiche is verdere motivatie over variant 2 te vinden.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Er zijn geen financiële consequenties huishoudens of bedrijven. Alleen dat wanneer ze over gaan tot aanschaf van zonwering ze 70% zelf moeten bijleggen of lenen via het NWF. Voor woningcorporaties is dit percentage 50%. Maar de voorgestelde maatregel is stimulerend en niet verplichtend.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Het stimuleren/subsidiëren van zonwering is doeltreffend omdat het een ervaren barrière (kosten) reduceert/weghaalt en ongewenste negatieve neveneffecten van alternatieven, zoals airco's, tegengaat.
- Het voorkomt daarmee het extra energieverbruik van airco's en piekbelasting op het elektriciteitsnet. Zelfs als airco's toch geïnstalleerd worden zorgt passieve koeling (zonwering) ervoor dat het extra energieverbruik en bijbehorende uitstoot lager uitvalt dan zonder zonwering (zie hierboven).
- Zonwering (passief koelen) is een doelmatige maatregel omdat het een relatief kosteneffectieve manier is om woningen te beschermen tegen hitte in tegenstelling tot de alternatieven.
- De subsidiering/financieel stimuleren van de aanschaf van zonwering is doelmatig als dit terecht komt bij huishoudens waar hittestress echt speelt en/of kosten een barrière vormen. Dat is in de opbouw van dit fiche het geval.
- Zoals eerder beschreven hebben informatievoorziening, bewustwording en handelingsperspectief tot nu toe onvoldoende geleid tot een brede toepassing van zonwering. Daarom richt deze maatregel zich vooral op het verlagen van de financiële barrières voor kwetsbare huishoudens.
- Daarbij wordt er ingezet op het voorkomen van toekomstige problemen bij het nemen van isolatiemaatregelen en het slechter kwijt kunnen raken van hitte in de woning, zoals eerder beschreven. Het toepassen van zonweren wanneer men een woning gaat verduurzamen wordt gestimuleerd door zonwering als optie op te nemen in het NWF, SVOH, SVVE en te stimuleren richting woningcorporaties. Kortom, isoleren, ventileren en zonweren.
- Op deze manier wordt er ook rekening gehouden met de splitincentive waarbij huurders profijt hebben van de zonwering en niet de verhuurder. Maar wordt er ook rekening gehouden met divergerende belangen in een VvE waarbij niet iedereen last heeft van hitteproblematiek maar men elkaar meestal wel nodig heeft dit gezamenlijk en duurzaam op te lossen via zonwering.
- Er is hier dus sprake van doelmatigheid geredeneerd uit het doel van dit IBO-traject. Omdat bij woningen met hittestress de kans groot is dat een airco wordt aangeschaft die extra energie en CO_2 zal uitstoten. Zonwering stimuleren op de voorgestelde manier draagt bij om deze extra energievraag bij aanschaf te reduceren en kan ook zorgen dat huishoudens de aanschaf van een airco uitstellen of ervan afzien.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- Omdat er wordt aangesloten bij al bestaande financiële regelingen is daar al een doenvermogen toets uitgevoerd. Hierbij zal dit fiche aansluiten.
- Ook wordt er verwacht dat het opnemen in al bestaande regelingen geen extra uitvoeringskracht vergt na implementatie.
- Een punt van aandacht in de uitwerking is, dat in verband met staatsteun het lastig is om direct geld uit te keren aan woningcorporaties voor het plaatsen van zonwering. Te zijner tijd zal voor het uitkeren van middelen aan de woningcorporaties een zorgvuldige staatssteun afweging en advies gemaakt moeten worden in samenwerking met de staatssteun juristen.
- Voor implementatie in de SVVE, SVOH en NWF wordt verwacht dat zonwering onder de doelstelling van de huidige regeling zou kunnen worden toegevoegd.

Beleidsoptie S10: Stimuleren Home Energy Management Systemen (HEMS) voor kleinverbruikers

Type maatregel: Subsidiëren en faciliteren

Omschrijving maatregel

Aanleiding
Flexibiliteit op het laagspanningsnet kan worden bevorderd door een HEMS (Home Energy Management Systeem), waardoor de drukte op het elektriciteitsnet kan worden beperkt.

Omschrijving
Het voorstel betreft drie submaatregelen:

1. Een bijdrage aan het Nationaal EMS Programma (NEP) om de sector te organiseren.
2. Innovatiesubsidie om de techniek door te ontwikkelen.
3. Een investeringssubsidie die de aanschaf van HEMS systemen stimuleert. De innovatiesubsidie en bijdrage aan het NEP zijn nieuwe instrumenten. Deze instrumenten zijn gericht op marktpartijen voor de ontwikkeling van de techniek en het organiseren van de sector. De investeringssubsidie is onderdeel van een bestaand instrument. Voorstel is om het deel van de subsidie voor de aanschaf van een HEMS onder te brengen in de ISDE.

Doelgroep
Dit instrument betreft verbruikers op het laagspanningsnet met een kleine aansluiting (maximaal 3x80 Ampère). Dit betreft alle huishoudens, maar ook bedrijven en instellingen die een aansluiting hebben t/m 3x80 Ampère waarvoor ze een vast capaciteitstarief betalen. Voor mkb's is de regeldruk mogelijk anders dan voor particulieren in verband met de verschillende kaders.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- HEMS zijn systemen die helpen bij het inzichtelijk maken en slim en automatisch inrichten van elektriciteitsverbruik. Op dit moment zijn er voor kleinverbruikers namelijk weinig mogelijkheden om productie of verbruik van elektriciteit aan te passen. Veel apparaten zijn nog niet slim genoeg, waardoor alleen gedragsmatige aanpassingen mogelijk zijn (zelf "aan de knop draaien"). Het doel van deze maatregel is dat HEMS een toegankelijke techniek wordt voor een zo groot mogelijke groep eindgebruikers.
- EZK zet in op normering van interoperabiliteit en technische vereisten van slimme apparaten via het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). De HEMS heeft daarin een overkoepelende positie. De HEMS kan namelijk meerdere apparaten achter dezelfde aansluiting slim bedienen en verzorgt onderlinge afstemming. Met een HEMS hebben kleinverbruikers met meerdere slimme apparaten dus meer inzicht op hun elektriciteitsverbruik, én beter de mogelijkheid om slim te sturen en te reageren op de prikkels die geïntroduceerd worden. De HEMS maakt het dus beter mogelijk om flexibiliteit van het laagspanningsnet beter te ontsluiten, met verschillende effecten richting 2050:

1. Met minder netcongestie zijn minder investeringen in de infrastructuur nodig. Ook draagt dit bij aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken zoals het mogelijk maken van aansluitingen voor nieuwbouw en economische activiteiten, en elektrificatie ten behoeve van verduurzaming.
2. Hernieuwbare elektriciteit uit zon en wind kan beter lokaal worden benut. Hierop inspelen draagt bij aan het beperken van terugleverkosten voor zon-PV eigenaren na het afschaffen van de salderingsregeling. Het draagt ook bij aan het vergroenen van de energiemix en aan het in zicht houden van de klimaatdoelen.
3. Deze maatregel draagt bij aan het betaalbaar houden van de energierekening, doordat eindgebruikers beter kunnen inspelen op dynamische leveringsprijzen, tijdsafhankelijke nettarieven en een eventuele netcongestieprikkel.

- De gecombineerde submaatregelen dragen bij aan het vergroten van flexibiliteit op het laagspanningsnet. Hiermee kan worden ingespeeld op flankerend beleid dat in ontwikkeling is, namelijk (financiële) prikkels om eigen verbruik te vergroten en verbruik buiten de ochtend- en avondpieken te stimuleren. Dit omvat het afschaffen van de salderingsregeling en alternatieve nettarieven die het voordeliger maakt buiten de piek te verbruiken. Ook wordt een congestieproduct ontwikkeld voor het laagspanningsnet, waarmee eindgebruikers een marktgebaseerde vergoeding krijgen voor flexibel elektriciteitsverbruik.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

HEMS leveren een bijdrage aan efficiënter energieverbruik, betere benutting van lokaal opgewekte stroom, en minder inzet van fossiel regelbaar vermogen op piekmomenten. Hierdoor verkleint ook de noodzaak tot netverzwaring of kan deze in de tijd uitgesteld worden. Een kwantificatie van CO_2-reductie of energiebesparing is lastig omdat:

- De impact breed verspreid is over verschillende soorten huishoudens met grote variabiliteit in verbruiksprofielen;
- Het aandeel van fossiele en hernieuwbare bronnen in de energiemix variëren binnen en buiten de pieken, en lastig te voorspellen is hoe het verbruik verplaatst wordt;

Hoeveel piekverbruik verplaatst kan worden is sterk afhankelijk van de apparaten die mensen thuis hebben. Bij een zwaarder geëlektrificeerd huishouden met zonnepanelen, een laadpaal, (hybride) warmtepomp en/of thuisbatterij is de CO_2-reductie groter. Dit fiche is niet doorgerekend door Kalavasta.[160]

Financiële consequenties begroting

Het voorstel betreft drie onderdelen. De markt van HEMS is namelijk nog in de ontwikkelfase; daarom is er behoefte aan kennisopbouw en marktcreatie. De subsidie kan daaraan bijdragen in drie fases:

1. Doorontwikkeling van een consortium om de markt te verenigen.
2. Gelijktijdig wordt een innovatiesubsidie verstrekt die het aantrekkelijker maakt in te stappen op de HEMS markt en daarmee technologische ontwikkeling versnelt.
3. Na deze twee parallelle fases kan worden overgegaan op een investeringssubsidie. We gaan uit van een subsidie van maximaal € 200 per consument en maximaal 150.000 aanvragen gedurende drie jaar. Er is gekozen voor een vast bedrag omdat op het moment van schrijven een groot verschil is tussen toepassing en prijzen van HEMS. Dit komt onder andere door een nog niet georganiseerde sector. Afhankelijk o.a. van de functionaliteiten en compatibiliteit kost een HEMS dat met meerdere systemen kan communiceren tussen de € 300 en € 1500.[161][162] Fysieke systemen zijn over het algemeen duurder, softwarematige systemen zijn goedkoper maar vaak verbonden aan abonnementen. De prijsontwikkeling voor HEMS die aan de slimme- en interoperabiliteitsvereisten van NTA HEMS zullen voldoen is nog onduidelijk. De subsidie loopt drie jaar en overlapt daarmee met de fase innovatie en ontwikkeling van de markt. Zo worden early adopters gestimuleerd en is er daarna nog tijd voor om na verdere ontwikkeling ook gebruik te maken van de subsidie.

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Fase 1 – ontwikkeling consortium	1,5	0,75	0,75			Nee
Fase 2 – innovatiesubsidie	5	1,5	3,5			Nee
Fase 3 - Investeringssubsidie			10	10	10	Nee

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Vaste financiële gevolgen voor burgers/bedrijven voor de investeringssubsidie zijn de aanvullende kosten van € 100-1.300 voor een HEMS, in aanvulling op de € 200 subsidie. Met een HEMS dalen de energiekosten door flexibel elektriciteitsverbruik: minder terugleverkosten voor zon-PV eigenaren en meer verbruik op voordelige momenten. Marktpartijen in Nederland schatten momenteel tussen 10-30%[2] [163] [164] besparing aan energiekosten per huishouden bij gebruik van een HEMS ten opzichte van geen slimme aansturing. Daar komen nog eventuele verdiensten uit vergoeding voor een congestiedienst bij. De mate van elektrificatie bij eindgebruikers is een belangrijke factor voor de variabele gevolgen. Er zijn geen herverdelingseffecten.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Netcongestie wordt in toenemende mate veroorzaakt op het laagspanningsnet. De combinatie van HEMS en financiële prikkels ondersteunt de ontwikkeling van flexibiliteit bij kleinverbruikers en verzacht netcongestie. Tegelijkertijd helpt het eindverbruikers meer controle te hebben op hun energierekening door waar mogelijk dure piekuren te vermijden en

[160] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.
[161] https://bolk.energy/kennisbank/hems/
[162] https://www.june.energy/nl/blog/hoe-je-met-een-ems-systeem-je-energiekosten-drastisch-verlaagt-praktische-gids
[163] 10-30% https://e-wndr.nl/kenniscentrum/alles-over-thuisbatterijen/wat-is-een-energiemanagement-systeem-ems/
[164] https://www.energy-check.nl/wat-is-hems/

de eigen opgewekte zonnestroom beter te benutten, wat de betaalbaarheid van energie ten goede komt.
- De markt voor HEMS komt op zichzelf langzaam tot stand. Hoe en hoe snel de markt zich zonder sturing of subsidie verder ontwikkelt is niet duidelijk. Op dit moment is er nog geen uniform beeld of aanbod van wat HEMS. De NTA HEMS is naar verwachting eind 2027 klaar en geeft hierin sturing. Met de parallelle ontwikkelfases en de direct daaropvolgende investeringssubsidie wordt ingezet op een zo voorspoedig mogelijke uitrol van HEMS. Een trage uitrol van HEMS betekent namelijk minder mogelijkheden voor eindgebruikers om flexibel elektriciteit te verbruiken.
- Door de aanschafsubsidie bijvoorbeeld te koppelen aan de NTA HEMS, vergroot de kans HEMS met de juiste functionele vereisten voor flexibiliteit wordt toegepast. Ook zou de subsidie eventuele producteisen in bouwregelgeving in de hand kunnen spelen. Zonder stimulering is het risico dat er meer HEMS systemen geïnstalleerd worden die niet voldoen aan de NTA HEMS.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen
- Flexibel elektriciteitsverbruik bij eindgebruikers is nodig om het elektriciteitsverbruik op laagspanningsnet beter te spreiden. Elektriciteit wordt nog veelal gebruikt op momenten dat mensen thuiskomen van werk, wat leidt tot avondpieken. Met het afschaffen van de salderingsregeling en gewijzigde tariefstelling worden financiële prikkels gecreëerd om piekverbruik te verminderen en netcongestie tegen te gaan. Het aanschaffen van een HEMS heeft de gedragsverandering als gevolg omdat deze systemen automatisch kunnen sturen op de systeemprikkels. De systeemprikkels worden zo ingericht om netcongestieverzachtend gedrag te stimuleren.
- Met het stimuleren van HEMS wordt flexibel elektriciteitsverbruik toegankelijker voor een grotere groep verbruikers. Slimme en automatische inregeling van elektriciteitsverbruik maakt het mogelijk in te zetten op de systeemprikkels die het net ten gunste komen. De handelingen die de maatregel vraagt zijn haalbaar en toegankelijk voor iedereen.

Uitvoerende partijen
- Fase 1: De Topsector Energie is uitvoerder van het Nationaal EMS-Programma, in samenwerking met Connectr, the Green Village, Earth Valley, en RVO. Subsidieverstrekking loopt via RVO.
- Fase 2: Marktpartijen ontwikkelen innovatieve technieken om tot een meer volwassen markt van HEMS te komen. Subsidieverstrekking loopt via RVO.
- Fase 3: De RVO stimuleert als uitvoerder van de ISDE de aanschaf.
- De overheid, marktpartijen en netbeheerders zijn betrokken bij het inrichten van slimme HEMS. Mogelijke knelpunten zijn divergerende inzichten die ontwikkeling kunnen vertragen. Er zijn fysiek te plaatsen HEMS systemen waar installateurs voor nodig zouden kunnen zijn. De verwachting is echter dat de meeste HEMS systemen softwarematig toe te passen zijn waardoor installaties door consumenten realistisch wordt geacht.

Juridische toets
- De beleidsoptie is juridisch uitvoerbaar binnen huidige wetgeving. Er zijn geen juridische belemmeringen voor de beleidsoptie.

Naleving
- Naleving kan gecontroleerd worden via reguliere landelijke subsidie instrumentarium. Het voorstel is een standalone subsidie voor HEMS vanaf het moment dat NTA HEMS er is.

Beleidsoptie B1: Elektrificatie stimuleren via de energiebelasting

Type maatregel: beprijzen

Omschrijving maatregel

Aanleiding

Om de klimaatdoelen te halen moet het aardgasverbruik in de gebouwde omgeving afnemen en in het eindbeeld moet het energieverbruik van de gebouwde omgeving hernieuwbaar zijn opgewekt. Dit draagt tevens bij aan het afbouwen van de afhankelijk van import van aardgas. De aardgasafhankelijkheid kan worden afgebouwd door over te stappen op een andere energiedrager zoals hernieuwbare elektriciteit, restwarmte of duurzaam opgewekte warmte uit een warmtenet. Ook energiebesparing door bijvoorbeeld te isoleren draagt bij aan minder gasverbruik. Om de prikkel te vergroten en het financieel aantrekkelijker te maken om te verduurzamen, kan de energiebelasting worden aangepast.

Maatregel

In dit fiche worden drie varianten voor een tariefsaanpassing in de energiebelasting voorgesteld.

Variant 1:

- Beperkte tariefschuif tussen aardgas en elektriciteit. Per 2027 daalt het tarief elektriciteit van 0 t/m 50.000 kWh hierdoor naar 6 cent per kWh.
- Het tarief op aardgas gaat van 0 t/m 170.000 m³ met 4,3 cent omhoog en stijgt naar ca. 64 cent per m³.
- De belastingvermindering daalt met ca. € 30, om de variant budgettair dekkend te maken.

Mutatie tarieven:

Aardgas (in €/m³)	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
0 - 1.000 m³	+0,038	+0,034	+0,038	+0,04	+0,043	+0,043	+0,043
1.000 - 170.000 m³	+0,038	+0,034	+0,038	+0,04	+0,043	+0,043	+0,043
Elektriciteit (in €/kWh)							
0 - 2.900 kWh	-0,022	-0,016	-0,017	-0,017	-0,017	-0,017	-0,017
2.900-10.000 kWh	-0,022	-0,016	-0,017	-0,017	-0,017	-0,017	-0,017
10.000 - 50.000 kWh	-0,006	-0,010	-0,013	-0,013	-0,013	-0,013	-0,013

Variant 2:

- Deze variant is gelijk aan variant 1, behalve dat het tarief elektriciteit omlaag gaat naar 3 cent/kWh.
- Dit leidt tot een budgettaire derving van ongeveer € 1 miljard per jaar, zie hieronder onder het kopje ‘budgettaire consequenties’.

Mutatie tarieven:

Aardgas (in €/m³)	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
0 - 1.000 m³	+0,038	+0,034	+0,038	+0,04	+0,043	+0,043	+0,043
1.000 -170.000 m³	+0,038	+0,034	+0,038	+0,04	+0,043	+0,043	+0,043
Elektriciteit (in €/kWh)							
0 - 2.900 kWh	-0,052	-0,046	-0,047	-0,047	-0,047	-0,047	-0,047

2.900-10.000 kWh	-0,052	-0,046	-0,047	-0,047	-0,047	-0,047	-0,047
10.000 - 50.000 kWh	-0,036	-0,040	-0,043	-0,043	-0,043	-0,043	-0,043

Variant 3:

- Het tarief aardgas wordt van 0 t/m 170.000 m³ verhoogd met 6,5 cent/m³. De opbrengst kan worden ingezet voor verduurzamingssubsidies.
- Het tarief elektriciteit en de belastingvermindering wordt niet aangepast.
- Deze variant levert ongeveer € 500 miljoen per jaar op, zie hieronder onder het kopje “budgettaire consequenties”.

Mutatie tarieven:

Aardgas (in €/m³)	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
0 - 1.000 m³	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065
1.000 - 170.000 m³	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065	+0,065

Tarieven in basispad:

Aardgas (in €/m³)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
0 - 1.000 m³	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601
1.000 -170.000 m³	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601	0,601
170.000 - 1.000.000 m³	0,331	0,341	0,350	0,359	0,371	0,371	0,371	0,371
1.000.000 - 10.000.000 m³	0,214	0,223	0,229	0,236	0,246	0,246	0,246	0,246
> 10.000.000 m³	0,053	0,053	0,053	0,055	0,056	0,056	0,056	0,056
Elektriciteit (in €/kWh)								
0 - 2.900 kWh	0,092	0,086	0,082	0,076	0,077	0,077	0,077	0,077
2.900-10.000 kWh	0,092	0,086	0,082	0,076	0,077	0,077	0,077	0,077
10.000 - 50.000 kWh	0,067	0,066	0,066	0,070	0,073	0,073	0,073	0,073
50.000 - 10.000.000 kWh	0,037	0,037	0,037	0,038	0,039	0,039	0,039	0,039
>= 10.000.000 kWh	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004

Doelgroep
Alle huishoudens

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Elektrificatie is noodzakelijk om efficiënt economie breed emissiereductie te realiseren en minder afhankelijk te zijn van import. Momenteel is per energie-eenheid de belasting op gas lager dan de belasting op elektriciteit. Dat geeft een perverse prikkel om aardgasgebruik in stand te houden. Zowel het verhogen van de belasting op gas als het verlagen van de belasting op elektriciteit draagt bij aan het verbeteren van deze balans.
- Een hogere energiebelasting op gas maakt het financieel aantrekkelijker om gas te besparen door bijvoorbeeld isolatie of door bijv. over te stappen op een warmtenet dat gevoed wordt met hernieuwbare warmte of te elektrificeren door bijv. te investeren in een warmtepomp.
- Een verlaging van de energiebelasting op elektriciteit maakt investering in elektrificatie aantrekkelijker, zoals het investeren in een warmtepomp.

- Verlagen van energiebelastingtarieven op elektriciteit vermindert ook de prikkel om elektriciteit te besparen.
- Een verlaagde belasting op elektriciteit verlaagt verder de rentabiliteit van zonnepanelen, omdat de financiële voordelen van zonnepanelen voor een deel zijn gebaseerd op de vermeden kosten voor geleverde elektriciteit, inclusief energiebelasting. Verhogen van de energiebelasting op aardgas verhoogt de energierekening ook voor huishoudens die (nog) niet kunnen verduurzamen vanwege uiteenlopende redenen en kan zodoende energiearmoede vergroten.
- De productie van elektriciteit valt nu al onder het ETS1, waardoor voor emissierechten moet worden betaald. De verbranding van aardgas door huishoudens wordt vanaf 2028 binnen ETS2 belast, waardoor er dan ook betaald moet worden voor emissierechten.
- Daarnaast loopt de energierekening voor elektriciteitsverbruikers ook op door stijgende nettarieven en de verwachte introductie van tijds- en gebruiksafhankelijke tarieven in 2029. Een verlaging van de energiebelastingtarieven op elektriciteit – boven op de verlaging die al is opgenomen in het basispad – dempt deze stijging, waardoor elektrificeren aantrekkelijk blijft.
- Als de energiebelastingtarieven op elektriciteit in de eerste en tweede schijf (0-10.000 kWh) worden verlaagd, leidt dat vooral tot een prikkel voor huishoudens om te elektrificeren. In varianten 1 en 2 worden de tarieven in de eerste, tweede en derde schijf (0-50.000 kWh) verlaagd, wat ook leidt tot een prikkel bij mkb en instellingen.
- Tot slot sluit het in balans brengen van de tarieven op gas en elektriciteit aan bij het Electrification Action Plan van de Europese Commissie.[165]

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[166]

Variant 1	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,1	0,3	0,3
Energiebesparing in PJ finale energie	2	5	5
Variant 2	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,2	0,5	0,5
Energiebesparing in PJ finale energie	4	9	10
Variant 3	**2030**	**2040**	**2050**
Nationale CO_{2eq}-reductie in Mton	0,1	0,2	0,2
Energiebesparing in PJ finale energie	1	3	4

Financiële consequenties begroting

€ (jaarlijks, in miljoenen)	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**Struc**
Variant 1 (budgetneutraal)							
Variant 2	-1.065	-1.072	-1.080	-1.093	-1.101	-1.098	-1.127
Variant 3	570	534	507	484	463	443	431

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

De inkomenseffecten (doorgerekend door SZW) van de drie varianten zijn relatief gering. Het percentage huishoudens in armoede verandert niet.

	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**
1e (<=107% WML)	-0,1%	0,1%	-0,1%
2e (107-173% WML)	0,0%	0,1%	-0,1%
3e (173-258% WML)	0,0%	0,1%	-0,1%
4e (258-382% WML)	0,0%	0,1%	-0,1%
5e (>382% WML)	0,0%	0,1%	0,0%
Alle huishoudens	0,0%	0,1%	-0,1%

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

Alle varianten kennen een hoger EB-tarief op gas waardoor energiebesparing en overschakelen op een andere energiebron aantrekkelijker wordt. Dit is een doeltreffende manier om gasgebruik te

[165] EC (2026) Electrification action plan. 17 juli 2026.

[166] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

ontmoedigen. Varianten 1 en 2 kennen daarnaast een verlaging van de belasting op elektriciteit. Dit is een doeltreffende manier om gebruik van elektriciteit goedkoper te maken. Hierdoor wordt enerzijds elektrificatie aantrekkelijker en anderzijds vermindert dit de prikkel tot elektriciteitsbesparing.
Deze tariefaanpassingen zijn als onderdeel van een breder pakket maatregelen doorgerekend. Hierbij speelt er ook een interactie-effect met andere maatregelen. In pakketten waarin bijvoorbeeld de aanschaf van een warmtepomp of extra isolatie al wordt verplicht, heeft een aanpassing van de energiebelasting voor de emissies minder effect dan wanneer dit apart zou worden bezien.

Doelmatigheid
De doelgroep betreft in de eerste plaats huishoudens. Het voordeel van een lager energiebelastingtarief voor elektriciteit c.q. het nadeel van een hoger energiebelastingtarief voor aardgas komt evenwel ook bij bedrijven en instellingen terecht. Een verhoging van de belasting op gas is een doelmatige maatregel om gasverbruik te ontmoedigen en daarmee verduurzaming te stimuleren en de gasafhankelijkheid van andere landen te verlagen. Er kunnen hierbij echter ook een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Zo moeten huishoudens in staat zijn te verduurzamen (zowel financieel, qua kennis, doenvermogen alsook de eigenschappen van de woning). Als dit niet het geval is, is een verhoging van de belasting alleen doelmatig in combinatie met ander beleid dat huishoudens in staat stelt te verduurzamen. Daarnaast gaat een verhoging van het tarief in de energiebelasting gepaard met hogere lasten voor burgers en bedrijven.

Een verlaging van de tarieven op elektriciteit is minder doelmatig daar waar het bij burgers en bedrijven terecht komt die worden aangesloten op een warmtenet. Voor hen geldt immers dat zij hun warmtevraag niet hoeven te elektrificeren. Om dit te voorkomen kan worden overwogen aan te sluiten bij het investeringsmoment zelf door het beschikbare budget in de vorm van subsidies zoals de ISDE, SVVE of SVOH beschikbaar te stellen aan de huishoudens waarin een warmtepomp de meest logische warmtetechniek is.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Aanpassingen van energiebelastingtarieven vergen wijzigingen in de systemen van de energieleveranciers en betreffen een parameteraanpassing voor de Belastingdienst, mits de tariefschijven ongewijzigd blijven en enkel de tarieven wijzigen. De maatregel is uitvoerbaar per 1 januari 2027. De complexiteit van de energiebelasting neemt in variant 1 en 2 af, omdat het aantal tariefschijven voor elektriciteit effectief vermindert. Dit betekent een vereenvoudiging in de uitvoering voor zowel Belastingdienst als belastingplichtigen. Het vereenvoudigt toezicht en vermindert het risico op fraude. Met name de teruggaafregeling ‘meer dan 1 onroerende zaak achter 1 aansluiting’ zal eenvoudiger worden voor zowel de aanvrager als voor de Belastingdienst, voor zover het totale elektriciteitsverbruik van de onroerende zaken achter de blokaansluiting tot 50.000 kWh beperkt blijft.

Beleidsoptie B2: Bestedingsreserve in de vennootschapsbelasting gericht op verduurzaming

Type maatregel: Fiscaal

Omschrijving maatregel

Aanleiding

In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) is met woningcorporaties een investeringsopgave van ca. € 115 miljard afgesproken voor de periode 2025 – 2035. Deze bestaat uit € 68 miljard aan nieuwbouw, € 36 miljard aan verduurzaming en € 11 miljard aan overige investeringen in bestaand bezit. In januari 2026 bleek bij de jaarlijkse actualisatie van de doorrekening dat de haalbaarheid van deze opgaven, waaronder de verduurzamingsopgave, flink onder druk is komen te staan vanwege verslechterde macro-economische omstandigheden en hogere onderhoudsuitgaven. Als gevolg hiervan komen woningcorporaties € 19,4 miljard tekort om de opgaven te kunnen uitvoeren. Om de investeringsruimte van corporaties te vergroten heeft het kabinet vanaf 2028 geld vrijgemaakt voor een vrijstelling van de renteaftrekbeperking uit de Europese ATAD-richtlijn voor woningcorporaties. Daarmee dalen de uitgaven van corporaties aan vennootschapsbelasting (Vpb) waardoor zij de komende jaren meer ruimte hebben om te investeren, onder meer in de verduurzamingsopgave. De druk op de investeringscapaciteit is echter niet verdwenen. Om de volledige investeringsopgave, inclusief de verduurzamingsopgave, uit de NPA te realiseren en deze met twee jaar te verlengen zijn aanvullende maatregelen nodig.

Maatregel

- Door de introductie van een bestedingsreserve voor verduurzaming in de vennootschapsbelasting (Vpb) wordt voor woningcorporaties de mogelijkheid gecreëerd om een deel van de fiscale winsten die gerelateerd zijn aan sociale huurwoningen te reserveren voor (toekomstige) verduurzamingsinvesteringen in sociale huurwoningen. Hierdoor kunnen woningcorporaties belastingheffing over een deel van de fiscale winst uitstellen zolang wordt geïnvesteerd in verduurzaming van sociale huurwoningen. Voor (dit deel van) de winst geldt namelijk dat deze gedoteerd kan worden aan een reserve waardoor er een liquiditeitsvoordeel voor woningcorporaties ontstaat.
- Om woningcorporaties specifiek tegemoet te komen in hun investeringsopgave met betrekking tot verduurzaming zou een bestedingsreserve kunnen worden gericht op verduurzamingsinvesteringen. De investeringsopgave voor woningcorporaties met betrekking tot verduurzaming wordt genoemd in de NPA.
- De bestedingsreserve voor verduurzaming staat los van de aangekondigde vrijstelling van de renteaftrekbeperking (ATAD) en is een aanvullende fiscale lastenverlichting. Voor de vrijstelling van de renteaftrekbeperking is vanaf 2028 een bedrag gereserveerd van structureel € 425 miljoen per jaar. Deze vrijstelling, die is uitgewerkt in het Belastingplan 2027, is vooral gericht op de investeringsopgave van woningcorporaties in den brede en zorgt ervoor dat corporaties in elk geval de komende jaren kunnen blijven investeren.
- De bestedingsreserve is er op gericht dat deze op sectorniveau de extra investeringsruimte creëert die nodig is voor het realiseren van alle verduurzamingsinvesteringen die zijn afgesproken voor de NPA-periode en voor een verlenging met twee jaar.

Doelgroep

Woningcorporaties

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- De woningcorporaties hebben 2,1 miljoen corporatiewoningen: alle corporatiewoningen moeten naar het niveau van de isolatiestandaard (zie fiche N2) en aardgasvrij gemaakt worden (zie fiche F1) per 2050. Hiervoor hebben corporaties middelen nodig.
- Met de voorgestelde maatregel in de Vpb ontstaat er meer investeringscapaciteit voor de woningcorporaties om te kunnen voldoen aan de opgaven met betrekking tot de verduurzaming zoals afgesproken in de NPA. Hierbij kan worden gedacht aan het uitfaseren van de E-, F-, en G-labels, het isoleren van de woningen en de overstap naar een duurzame warmte-installatie wat ervoor kan zorgen dat de energierekening van huurders daalt.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- De maatregelen hebben betrekking op de uitvoering van de NPA. In het basispad van PBL is aangenomen dat de NPA-afspraken (met een vertraging) worden nagekomen. Met de maatregel in dit fiche zouden de NPA-afspraken weer conform afspraak kunnen worden nagekomen.

- Kalavasta heeft dit fiche doorgerekend en becijfert onderstaande CO_2-effecten en energiebesparing.[167]

	2030	2040	2050
Nationale CO_{2eq}-reductie (Mton)	0,0	0,0	0,0
Energiebesparing in PJ finale energie	0	0	0

Financiële consequenties begroting

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
€ (jaarlijks, in miljoenen)			47	47	47	47

- Om de investeringsopgave voor de gehele NPA-periode realiseerbaar te maken en om de NPA-periode met twee jaar te kunnen verlengen tot en met 2036 zou gekozen kunnen worden om de Vpb-lasten van woningcorporaties verder te verlagen. Hiervoor zou – in aanvulling op de ATAD-vrijstelling – een bedrag van structureel € 150 miljoen nodig zijn. Ca. € 47 miljoen hiervan valt op basis van de verhouding verduurzaming/nieuwbouw uit de NPA (31%) toe te rekenen aan verduurzaming.
- In deze berekening is uitgegaan van de macro-economische omstandigheden ten tijde van de doorrekening die in januari is gepubliceerd. Inmiddels zijn de rentes verder opgelopen, met name door de oorlog in de Perzische Golf, waardoor het financiële tekort bij corporaties verder is opgelopen. Daar is in bovenstaande berekening nog geen rekening mee gehouden.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

	Cumulatief 2027-2050	2027	2028	2029	2030	Struc
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)						
Indirect kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven						

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- Het doel van een bestedingsreserve voor verduurzaming is om de verduurzamingsopgave voor woningcorporaties, zoals genoemd in de NPA, beter haalbaar te maken. Door een bestedingsreserve wordt het voor woningcorporaties aantrekkelijker om verduurzamingsinvesteringen te doen.
- Hierbij is het van belang dat woningcorporaties winsten hebben die fiscaal gereserveerd kunnen worden; voor verliesgevende (of weinig winstgevende) woningcorporaties zal een bestedingsreserve geen effectief instrument zijn.
- Elke euro waarmee de Vpb-lasten van woningcorporaties wordt verlaagd, levert ongeveer een factor van 28 aan extra investeringsruimte op. Wanneer de Vpb-lasten worden verlaagd houden corporaties onderaan de streep een hogere operationele kasstroom over. Hierdoor kunnen zij meer lenen via het Waarborgfonds (WSW), de hogere operationele kasstroom stelt hen immers in staat de bijkomende extra rentelasten te dragen. Een bestedingsreserve voor verduurzaming van € 47 miljoen levert op deze manier dus € 1,3 mld. aan extra investeringsruimte op.

Doelmatigheid

- Woningcorporaties kunnen, net als andere belastingplichtigen, thans voor verschillende verduurzamingsinvesteringen gebruikmaken van investeringsaftrekken, zoals de energie-investeringsaftrek (EIA) en milieu-investeringsaftrek (MIA).
- Dit betekent dat woningcorporaties in het kader van hun verduurzamingsopgave reeds de mogelijkheid hebben om met behulp van de EIA en de MIA hun Vpb-lasten te verlagen op het moment dat - kort gezegd – er investeringen plaatsvinden in bedrijfsmiddelen die genoemd worden op de Energielijst respectievelijk Milieulijst.[168] De EIA en de MIA zijn weliswaar niet gericht op woningen maar de introductie van een aanvullende bestedingsreserve voor woningverduurzaming naast de bestaande faciliteiten verhoogt wel de complexiteit.

[167] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.
[168] Investeringen in bedrijfsmiddelen die onderdeel gaan uitmaken van een woonhuis komen overigens niet in aanmerking voor de EIA.

- Lange tijd is het bedrag van investeringsaftrekken door woningcorporaties onder de € 20 miljoen gebleven. In 2023 en 2024 is het gebruik van investeringsaftrekken door woningcorporaties sterk gestegen (€ 92 miljoen in 2023 en € 85 miljoen in 2024).

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De introductie van een bestedingsreserve voor verduurzaming betreft een wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. De uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst dienen middels een uitvoeringstoets te worden bepaald.
- Inwerkingtreding 2027 komt sowieso te vroeg. Het belastingplan 2027 wordt al in september gepresenteerd.

Juridische toets

- Allereerst dient voor een dergelijke bestedingsreserve te worden gedefinieerd wat met verduurzaming wordt bedoeld. Hierbij kunnen mogelijk afbakeningsproblemen spelen.
- Daarnaast dient de samenloop met andere bepalingen, waaronder de verschillende investeringsaftrekken, in ogenschouw te worden genomen.
- Voorts dient rekening te worden gehouden met de staatssteunaspecten. Het verlenen van staatssteun is in beginsel niet toegestaan. Er zijn echter onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen mogelijk. Zo voeren de woningcorporaties voor een deel van hun werkzaamheden een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) uit. In december 2025 heeft de Europese Commissie een herziening van het DAEB-vrijstellingsbesluit gepubliceerd en met de Europese Commissie zal (informeel) in gesprek moeten worden gegaan om na te gaan in hoeverre een bestedingsreserve voor de verduurzaming van sociale huurwoningen ten behoeve van woningcorporaties past binnen het nieuwe DAEB-vrijstellingsbesluit.
- Tot slot verhuren zowel woningcorporaties als private partijen sociale en niet-sociale huurwoningen. Bij de vormgeving van een bestedingsreserve voor verduurzaming dient rekening te worden gehouden met de verhouding met andere vennootschapsbelastingplichtigen die verduurzamingsinvesteringen doen in sociale huurwoningen.

Beleidsoptie B3: Verduurzamingsprikkel via tariefdifferentiatie en teruggaafregeling

Type maatregel: beprijzen/subsidiëren

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- Een verhuizing is voor veel woningeigenaren een uitgelezen moment om verduurzamingsmaatregelen te treffen, bijvoorbeeld door deze direct mee te financieren samen met eventuele verbouwplannen.
- Dit fiche beschrijft een verduurzamingsprikkel in de overdrachtsbelasting (OVB) voor woningen welke beoogt dit natuurlijke moment sterker te benutten.

Maatregel

De maatregel bestaat uit twee elementen:

- Het OVB-tarief voor woningen die niet aan de isolatiestandaard voldoen, wordt verhoogd van 2% naar 4%
- Er wordt voor woningen die op moment van verkrijging niet zijn geïsoleerd tot de standaard, een teruggaafregeling geïntroduceerd: wanneer binnen 2 jaar na aankoop van de woning, de woning wordt verduurzaamd naar de isolatiestandaard, kan de helft van de betaalde OVB (2%-punt) worden teruggevraagd.
- Deze maatregel is budgetneutraal. Maar er zijn ook niet-budgetneutrale varianten denkbaar waarbij het tarief bijvoorbeeld wordt verhoogd naar 3% en er na verduurzaming 2% kan worden teruggevraagd.

Deze verduurzamingsprikkel geldt voor alle woningen, dus ook voor woningen waar de verkrijger niet zelf in gaat wonen (hiervoor geldt in 2026 een regulier OVB-tarief van 7%, hier komt de verduurzamingsprikkel van 2% bovenop als de woning niet voldoet aan de isolatiestandaard).

In verdere vormgeving van de maatregel kan het volgende in overweging worden genomen:

- In de OVB geldt een startersvrijstelling. Zonder aanpassing ervaart deze groep in de OVB geen prikkel om te verduurzamen, omdat de voorgestelde OVB-verhoging en teruggaafregeling dan niet voor deze groep geldt. Bij introductie van een dergelijke teruggaafregeling zou dus overwogen moeten worden om deze vrijstelling – die andere doeleinden nastreeft op de woningmarkt- af te schaffen.
- Verkrijgers van een appartement (onderdeel van VvE) kunnen vaak niet autonoom verduurzamingsmaatregelen nemen, terwijl deze groep (bij verkrijging van een appartement dat niet voldoet aan de isolatiestandaard wel wordt geraakt door de OVB-verhoging. Het lijkt daarom wenselijk om een uitzondering voor deze groep te maken. Hetzelfde geldt voor woningen met een monumentenstatus, die vaak moeilijker zijn te verduurzamen.
- In latere jaren kan de maatvoering desgewenst worden aangescherpt, als blijkt dat de prijsprikkel te beperkt is.
- De verschuldigde OVB is gekoppeld aan de woningwaarde. Dit betekent dat voor woningen in duurdere gebieden van Nederland voor dezelfde oppervlakte een hogere subsidie gegeven wordt bij verduurzaming. In de uitwerking kan worden bezien of een maximum aan de teruggaaf moet worden gesteld.
- De OVB is de laatste jaren complexer geworden door nieuwe tariefdifferentiaties en vrijstellingen. Dit voorstel maakt de OVB nog complexer, doordat de verdere tariefdifferentiatie en introductie van een nieuwe teruggaafregeling. Overwogen kan worden om tegelijkertijd de OVB te versimpelen door andere vrijstellingen of tariefdifferentiaties af te schaffen.

Doelgroep

Woningeigenaren en woningkopers.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Met isolatie wordt CO_2-uitstoot verminderd, de energierekening bij huishoudens structureel verlaagd en het risico op energiearmoede verkleind, ook bij toekomstige prijsschokken. Daarnaast verhoogt isolatie de waarde van de woning en draagt het bij aan comfortabele en gezonde woningen. Met deze maatregel wordt maximaal gebruik gemaakt van een moment waarop eigenaren toch al nadenken over verduurzaming en de financiering ervan. Vaak wordt

na aankoop door de koper de woning al aangepast, waarbij isoleren tot de standaard dan integraal meegenomen kan worden in het verbouwplan.
- Bij aankoop kan in overleg met de hypotheekadviseur rekening worden gehouden met de financiering voor de benodigde verduurzaming. De isolatiestandaard is een logische hoogte voor de norm; dit is een toekomstvaste waarde die zonder ingrijpende maatregelen gehaald kan worden.[169] Tot slot is een zekere isolatiewaarde nodig om woningen te kunnen verwarmen met duurzame warmte en past de isolatiestandaard bij het einddoel voor de gebouwde omgeving uit de EPBD IV om de woningvoorraad *Zero Emission Buildings* (ZEB) te maken.

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

Dit fiche beoogt dezelfde bijdrage aan klimaatdoelen te leveren als in het fiche waarin verduurzamen naar de standaard op transactiemoment wordt genormeerd, zie daarvoor fiche N3. Het effect van een OVB-teruggave ligt in de praktijk waarschijnlijk iets lager, omdat huishoudens de mogelijkheid behouden om een andere keuze te maken (niet verduurzamen en geen OVB terugvragen). Kalavasta heeft dit fiche niet separaat doorgerekend.[170]

Financiële consequenties begroting

De verduurzamingsprikkel in de OVB beoogt een normerende werking te hebben met een budgettaire opbrengst van nihil. Nader onderzoek is nodig om de exacte gedragseffecten vast te stellen, zodat kan worden bepaald of er wel/geen budgettaire opbrengst zal zijn.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Burgers en bedrijven die een koopwoning die niet voldoet aan de isolatiestandaard, moeten extra kosten maken: ze moeten óf extra overdrachtsbelasting betalen (2%-punt van de woningwaarde) óf extra investeren in verduurzamingsmaatregelen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- De verduurzamingsprikkel via de OVB geeft verkrijgers van de woning een stok achter deur om de woning te verduurzamen: verkrijgers van een woning met een slecht energielabel moeten namelijk extra OVB betalen en krijgen dit alleen terug als ze de woning voldoende verduurzamen. Hiermee is deze maatregel minder vrijblijvend dan een reguliere subsidie. Tegelijkertijd verplicht deze maatregel niet tot isoleren, waarmee keuzevrijheid behouden blijft. Dit kan de doeltreffendheid (aantal extra woningen dat wordt geïsoleerd tot de standaard) verkleinen.
- Bepalend voor de effectiviteit van de OVB-teruggave is in hoeverre het OVB-bedrag opweegt tegen de extra kosten die moeten worden gemaakt om de woning te isoleren tot de standaard:
  - Uitgaande van een huizenprijs van € 500.000 en een OVB-tarief van 4%, waarvan 2% teruggegeven kan worden is het maximale voordeel van de teruggaafregeling € 10.000.
  - De kosten zijn afhankelijk van het aantal isolatiemaatregelen dat nog genomen moet worden om de woning te isoleren tot de standaard[171], maar een deel hiervan wordt terug verdiend via een lagere energierekening.
- Hiermee lijkt de teruggave op voorhand van voldoende omvang (t.o.v. de kosten) om woningeigenaren effectief te prikkelen te verduurzamen.
- Het bedrag aan afgedragen ovb wordt pas teruggegeven, wanneer de woning is geïsoleerd tot de standaard. Dit leidt tot een liquiditeitsnadeel voor de verkrijger, omdat de verduurzamingsmaatregelen vooraf moeten worden bekostigd. Hier staat tegenover dat dit mogelijk via de hypotheek kan worden opgelost met een bouwdepot voor verduurzaming.

Doelmatigheid

- Ten aanzien van doelmatigheid zijn er twee belangrijke kanttekeningen:
  - Er zijn grote verschillen tussen bijvoorbeeld een vrijstaande woning of een tussenwoning. In een tussenwoning is minder isolatie nodig en het dus goedkoper om de woning te isoleren tot de standaard. De verhouding tussen de kosten van isoleren en de omvang van de OVB-teruggave kan daardoor verschillen naar woningtype.
  - De verschuldigde OVB is gekoppeld aan de woningwaarde. Dit betekent dat voor woningen in duurdere gebieden van Nederland voor dezelfde oppervlakte een hogere subsidie gegeven wordt bij verduurzaming.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Huidige systematiek van de overdrachtsbelasting

[169] Zie voor meer informatie Standaardwaarden voor uw woningisolatie | RVO.nl | RVO.nl .

[170] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.

[171] Zie voetnoot 146 hiervoor

De overdrachtsbelasting is een zogeheten voldoenings- of aangiftebelasting. De belastingplichtige moet in principe zelf het bedrag van de belasting bepalen en op aangifte voldoen. Indien voor de verkrijging een notariële akte is opgemaakt, wat bijna altijd het geval is, regelt de notaris de aangifte tijdens het aanbieden van de akte ter registratie. De notaris draagt vervolgens zorg voor de betaling van de belasting. De overdrachtsbelasting is een tijdstipbelasting. In de overdrachtsbelasting gaat het om de kwalificatie van het object op het moment van de verkrijging. Feiten en omstandigheden met betrekking tot het object die zich na de verkrijging hebben voorgedaan zijn in beginsel niet relevant.

Vaststellen isolatiewaarde woning/energielabel
Voor de uitvoerbaarheid geldt als randvoorwaarde dat de gegevens over de isolatiewaarde van de woning voldoende robuust moeten zijn en dat op de juistheid wordt gecontroleerd en gehandhaafd door een overheidsinstantie. De uitvoerder moet er namelijk op kunnen vertrouwen dat deze gegevens juist zijn.

Het energielabel geeft objectieve informatie over de energiezuinigheid van een gebouw. Het energielabel wordt steeds belangrijker. Het speelt een rol bij de bepaling van de maximale huur. En bij het aanvragen van een hypotheek heeft het energielabel invloed op de hoogte van de lening en op het bouwdepot dat beschikbaar is voor verduurzaming. Daarom is het essentieel dat het energielabel goed en betrouwbaar is.

Via een nieuw energielabel na isolatie kan worden aangetoond dat aan de isolatiestandaard wordt voldaan. Momenteel wordt gewerkt aan het inrichten van een toezichthoudende instantie om de kwaliteit van de afgegeven energielabels te borgen.

Tariefdifferentiatie overdrachtsbelasting op basis van energielabel
Op het moment van verkrijging van de woning moet worden vastgesteld welk energielabel de woning heeft, zodat het juiste tarief in de overdrachtsbelasting kan worden vastgesteld. Bij verkoop van een woning is het reeds verplicht om een geldig energielabel te hebben. Bij het opstellen van de akte controleert de notaris of de woning een officieel geregistreerd energielabel heeft, dat nog geldig is. Op basis hiervan kan de notaris ook vaststellen welk OVB-tarief moet worden gerekend en dit vervolgens afdragen aan de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst is de maatregel uitvoerbaar, maar vergt wel een structuuraanpassing (naar huidig inzicht op zijn vroegst medio 2030 inpasbaar). Daarnaast verhoogt een dergelijke tariefdifferentiatie verder de complexiteit van de overdrachtsbelasting (zeker als de Belastingdienst ook de teruggaafregeling moet uitvoeren, zie hieronder), wat vanuit het oogpunt van eenvoud niet wenselijk is.

Het ligt het voor de hand dat belastingplichtigen zich vaker op het standpunt zullen stellen dat voor hen het 2%-tarief geldt in plaats van het 4%-tarief. Deze toename van handhavingswerkzaamheden vergt uitbreiding van de personele capaciteit van de Belastingdienst. Omdat deze maatregel ook aanpassingen vergt in de systemen en werkprocessen bij het notariaat, vergt nadere uitwerking van deze maatregel afstemming met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

Uitvoering wanneer de teruggaafregeling onderdeel van de overdrachtsbelasting is
De verkrijger van de woning vraagt de teruggaaf van de overdrachtsbelasting zelf via een formulier aan bij de Belastingdienst. Het gaat naar verwachting om circa 144.000 teruggaafverzoeken per jaar.

Invoeren van een dergelijke teruggaafregeling van de overdrachtsbelasting door de Belastingdienst zou een grote wijziging zijn binnen het systeem van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBR). De overdrachtsbelasting moet op dit moment namelijk enkel op transactiemoment worden voldaan en feiten en omstandigheden die na verkrijging plaatsvinden, zijn nu in beginsel niet relevant voor de overdrachtsbelasting die moet worden betaald.

De introductie van een dergelijke teruggaafregeling is in beginsel uitvoerbaar voor de Belastingdienst, onder voorwaarde dat een andere overheidsorganisatie (bijvoorbeeld RVO) in voldoende mate waarborgt dat de verduurzamingsmaatregelen waarvoor teruggaaf wordt gevraagd daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Deze andere overheidsorganisatie beoordeelt of door de verzoeker een nieuw energielabel is verkregen en hij daarmee inderdaad in aanmerking komt voor teruggave van OVB. De Belastingdienst beschikt namelijk niet over de expertise om isolatiestandaarden inhoudelijk te beoordelen. Daardoor is een inhoudelijke toetsing van teruggaafverzoeken die daarop zijn gebaseerd niet mogelijk. Uitvoering van deze maatregel is

alleen haalbaar indien een externe toezichthoudende instantie wordt ingericht die voldoende waarborgt dat de verduurzamingsmaatregelen waarvoor teruggaaf wordt gevraagd daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Indien deze instantie verduurzamingsrapporten afgeeft, kunnen deze door de Belastingdienst als noodzakelijk bewijsstuk worden gebruikt bij de beoordeling van het teruggaafverzoek. Zonder een extern toezichthoudende instantie neemt de fraudebestendigheid van de OVB af en dat is niet wenselijk.

Voor de invoeringstermijn geldt het volgende:

- De huidige systemen van de Belastingdienst zijn voor de overdrachtsbelasting op dit moment niet ingericht op de verwerking van teruggaafverzoeken.
- Implementatie van een dergelijk proces vereist uitbreiding van de bestaande systemen en de ontwikkeling van een nieuwe werkstroom. Naar huidig inzicht kan een dergelijke structuurwijziging op zijn vroegst in de loop van 2029 in ontwikkeling worden genomen. De benodigde ontwikkeltijd voor het geautomatiseerde proces is bovendien nog moeilijk in te schatten. Op basis van de huidige inzichten lijkt een geautomatiseerd teruggaafproces daarom niet eerder dan per 1 januari 2031 beschikbaar te zijn. Bij het ontbreken van een geautomatiseerd proces zal moeten worden teruggevallen op een (deels) handmatige afhandeling. Dat is bijzonder arbeidsintensief en leidt tot een onevenredige toename van de benodigde handhavingscapaciteit.

Tot slot zal de introductie van een regeling waarbij het technische aspect van de verduurzaming bepalend is voor toekenning van de teruggaaf, naar verwachting leiden tot een toename van vragen en discussies. De inspecteur moet op een later moment beoordelen of de belastingplichtige voor deze tegemoetkoming in aanmerking komt, terwijl de uitkomst mogelijk doorwerkt naar andere bepalingen van de WBR. De maatregel vergroot daarmee de complexiteit aanzienlijk, zowel voor belastingplichtigen als voor de Belastingdienst. Daarnaast doet de regeling een beroep op het doenvermogen van belastingplichtigen, die zelfstandig of met ondersteuning van een intermediair een teruggaafverzoek moeten indienen. Dit wijkt af van de huidige praktijk, waarin de aangifte overdrachtsbelasting doorgaans volledig door de notaris wordt verzorgd.

Uitvoering wanneer de maatregel als subsidie door andere uitvoeringsorganisatie - zoals RVO - wordt uitgevoerd

- Als alternatief voor uitvoering van de teruggaafregeling door de Belastingdienst, kan worden overwogen of het bedrag dat is afgedragen aan OVB (zoals opgenomen in de nota van afrekening van de notaris) ook gebruikt kan worden om bij een andere uitvoerder, bijvoorbeeld RVO, een subsidie aan te vragen. Als duidelijk en verifieerbaar is welk bedrag daadwerkelijk aan ovb is afgedragen en dat aan de isolatiestandaard wordt voldaan, kan dit ook als bewijsstukken worden overgelegd bij een subsidieaanvraag. Ook bij andere uitvoeringsorganisaties zal hiervoor een nieuw systeem moeten worden gebouwd. De mogelijkheden moeten nader worden onderzocht.

Beleidsoptie C1: Noodfonds Energie

Type maatregel: faciliterend beleid

Omschrijving maatregel

Aanleiding

- De energiecrisis van 2022 heeft laten zien dat huishoudens met lage inkomens en hoge energielasten kwetsbaar zijn voor sterke prijsstijgingen. In de afgelopen jaren is met brede generieke maatregelen ondersteuning geboden, maar deze waren niet specifiek gericht op huishoudens met de grootste betaalbaarheidsproblemen.
- Een gericht en tijdelijk vangnet zoals het Noodfonds kan bij toekomstige prijsschokken sneller en doelmatiger ondersteuning bieden aan huishoudens die dit het meest nodig hebben.

Omschrijving maatregel

- Het Noodfonds biedt huishoudens met energiearmoede financiële ondersteuning bij het betalen van de energierekening. In dit fiche wordt uitgegaan van continuering van het Noodfonds tot 2032. De hoogte van de ondersteuning is afhankelijk van het inkomen van het huishouden en de hoogte van de energierekening (energiequote).
- De toegangseisen en hoogte van de ondersteuning zijn als volgt:

Tabel 1: toelatingseisen op basis van energiequote

Inkomens	*Energiequote*
Tot 130% bruto sociaal minimum	Steun bij een energiequote die groter is dan 8% waarbij de energiequote wordt berekend op basis van een inkomen van minimaal 100%.
Tot 200% bruto sociaal minimum	Steun bij een energiequote die groter is dan 10%

Tabel 2: Steunbedrag

Inkomen	**Financiële ondersteuning**
Tot 130% bruto sociaal minimum	Ca. 50% van het deel van de energierekening dat uitkomt boven 8% van het 130% bruto sociaal minimum
Tot 200% bruto sociaal minimum	Ca. 50% van het deel van de energierekening dat uitkomt boven 10% van het bruto sociaal minimum

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- De verduurzaming van de gebouwde omgeving richting 2050 vindt niet voor alle huishoudens op hetzelfde moment plaats. Een deel van de huishoudens woont in een woning die nog niet is verduurzaamd of kan verduurzaming niet zelfstandig realiseren, bijvoorbeeld vanwege financiële, praktische of eigendomssituaties. Totdat de woningvoorraad voldoende is verduurzaamd, blijft een groep huishoudens kwetsbaar voor hoge energielasten.
- Het Noodfonds biedt voor deze overgangsperiode een gericht vangnet voor huishoudens die door hoge energielasten financieel in de knel komen. Daarmee voorkomt het dat huishoudens in energiearmoede raken of noodzakelijke uitgaven moeten uitstellen, terwijl tegelijkertijd wordt ingezet op structurele oplossingen zoals verduurzaming van woningen.
- Het Noodfonds is daarmee aanvullend op maatregelen die de gebouwde omgeving verduurzamen. Naarmate meer woningen zijn verduurzaamd, neemt de noodzaak voor een specifiek instrument gericht op energielasten af en kan ondersteuning meer onderdeel worden van het reguliere koopkrachtbeleid. Onderzoek van TNO[172] laat zien dat het aantal huishoudens met een laag inkomen en een woning met lage energetische kwaliteit (LILEK) tot het begin van volgend decennium sterk zal afnemen, onder andere door de uitfasering van EFG-labels in de huursector en ondersteuning bij verduurzaming van kwetsbare eigenaar-bewoners via het Sociaal Klimaatplan (SKP).

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan klimaatdoelen

- Deze maatregel draagt niet direct bij aan CO_2-reductie, maar kan indirect bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie door te voorkomen dat huishoudens onevenredig worden geraakt door hoge energielasten. Daarmee geeft de maatregel invulling aan het principe van klimaatrechtvaardigheid. Tegelijkertijd kent de maatregel mogelijke negatieve effecten op de prikkel tot energiebesparing en verduurzaming, omdat lagere energielasten de financiële prikkel om het energiegebruik te beperken kunnen verminderen.

[172] Resultaten onderzoek energiearmoede ter opvolging motie-Postma | Rijksoverheid.nl

- Daarnaast kan de koppeling van ondersteuning aan een hoge energierekening een tegengestelde prikkel veroorzaken, doordat juist huishoudens met een hoog energiegebruik eerder voor ondersteuning in aanmerking komen. Dit kan ook het draagvlak voor de transitie beïnvloeden, wanneer huishoudens die zelf hebben geïnvesteerd in energiebesparing of verduurzaming minder of geen ondersteuning ontvangen. Deze effecten onderstrepen het belang van een tijdelijk en gericht vangnet, aanvullend op maatregelen die structureel energiegebruik en energielasten verlagen.
- Kalavasta heeft dit fiche niet doorgerekend.[173]

Financiële consequenties begroting

- De inschatting is dat bij de parameters in dit fiche ca. 450.000 huishoudens in het eerste jaar steun zullen ontvangen.[174] Na 2032 houdt het Noodfonds op te bestaan. De structurele uitgaven zijn daarom 0.
- Het gemiddelde steunbedrag per huishouden is naar verwachting € 360 per jaar in het eerste jaar. De uitvoeringskosten worden voor het eerste jaar geschat op € 30 miljoen. De uitvoeringskosten liggen na dit jaar mogelijk lager, een dergelijke kostendaling is nog niet in de raming opgenomen.
- Vanwege vernieuwing van energiecontracten en stijgende energiekosten onder andere door invoering ETS2 wordt er voor 2028 in de budgettaire tabel uitgegaan van een substantiële stijging van het aantal energiearme huishoudens en de hoogte van hun energierekening. Vanaf 2029 verwacht TNO dat het aantal huishoudens met een laag inkomen en hoge energiekosten licht stijgt.[175] Dit komt volgens TNO vooral door de stijging van de nettarieven voor elektriciteit.

	Cumulatief 2027-2050	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Struc**
€ (jaarlijks, in miljoenen)	1200	0	230	235	240	0

- Conform *comply or explain* wordt voor Caribisch Nederland budget gereserveerd voor een vergelijkbare maatregel, dit is onderdeel van de raming

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Voorbeeld 1: alleenstaande *op 112% sociaal minimum met energiequote van 10% (energierekening: € 200 per maand)*
  - Steunbedrag € 20 per maand (€ 240 per jaar)
  - EQ na steun is 9%
  - Energierekening na steun € 180 per maand
- Voorbeeld 2: *gezin met twee jonge kinderen op 152% sociaal minimum met energiequote van 12% (energierekening: € 456 per maand)*
  - Steunbedrag € 38 per maand (€ 456 per jaar)
  - EQ na steun 11%
  - Energierekening na steun € 418 per maand

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

- De maatregel is naar verwachting effectief in het verlagen van de energierekening van de meeste energiearme huishoudens. De maatregel bereikt niet energiearme huishoudens in verborgen energiearmoede. Dit zijn huishoudens die veel minder energie zijn gaan gebruiken om de energierekening betaalbaar te houden, bijvoorbeeld door in de winter de verwarming niet aan te zetten. Ook verwachten we dat een gedeelte van de doelgroep die in aanmerking komt voor steun uit het Noodfonds Energie geen gebruik zal maken van de regeling.

Doelmatigheid

- De maatregel is de meest doelmatige manier om huishoudens met energiearmoede op korte termijn te ondersteunen bij het betalen van de energierekening. Op lange termijn is verduurzaming van woningen van huishoudens in energiearmoede de meest kosteneffectieve oplossingen. Het kost echter tijd voordat de woningen van alle energiearme huishoudens zijn verduurzaamd. In de tussenliggende periode kan het Noodfonds overbrugging bieden.
- Ook staat het invoeren van een nieuw inkomensondersteuningsinstrument op gespannen voet om inkomensondersteuning te vereenvoudigen en het aantal toeslagen juist terug te dringen.

[173] Kalavasta (2026) Doorrekening klimaat- en energie-effecten IBO energietransitie van de woningvoorraad, 15 oktober 2026.
[174] Deze inschatting is gemaakt op basis van CBS-microdata.
[175] *Resultaten onderzoek energiearmoede ter opvolging motie Postma.*

Naarmate steeds meer woningen van huishoudens met een laag inkomen verduurzaamd zijn neemt de doelmatigheid van het Noodfonds af ten opzichte van regulier koopkrachtbeleid. Dit komt omdat energiearmoede dan steeds mee een inkomensprobleem wordt.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gedrag en doenvermogen

- De doelgroep van de maatregel heeft vaak een beperkt handelingsperspectief om zelf te verduurzamen en op deze manier hun energierekening te verlagen.
- Om de prikkel voor energiebesparing en verduurzaming zo veel mogelijk te behouden, krijgen huishoudens via het Energiefonds slechts steun ter hoogte van een gedeelte (ca. 50%) van de van de energiekosten boven energiequote van 8% dan wel 10% (afhankelijk van het inkomen).

Uitvoerende partijen

- Om de tegemoetkoming gericht te kunnen berekenen en uitbetalen zijn gegevens nodig uit meerdere bronnen: de BRP, de BRI en de polisadministratie als basisadminisraties in combinatie met de gegevens over energiekosten van energieleveranciers. Het koppelen van deze gegevens is complex. Bovendien moet de binnen de Awb-termijnen, bezwaar en beroep moet mogelijk zijn en ook moet een aanvraag op papier gedaan kunnen worden. Voor de uitvoering dit jaar krijgt een private partij de opdracht en het mandaat deze regeling uit te voeren. Deze partij beschikt niet over gegevenskoppelingen met basisregistraties en Awb-conform werken is nieuw. Als deze tegemoetkoming meerjarig wordt, is het wenselijk de uitvoering te beleggen bij een publieke uitvoerder.
- Verder staat de invoering van het Noodfonds op gespannen voet met de breed gedragen doelstelling om het stelsel van inkomensondersteuning te vereenvoudigen en het aantal regelingen en toeslagen te verminderen.

Juridische toets

- Momenteel wordt gewerkt aan een tijdelijke ministeriële regeling voor spoedeisende situaties op basis van artikel 9 Kaderwet SZW-subsidies en aan een aparte AMvB op basis van de Wet SUWI, waarin de grondslagen voor gegevensdeling die noodzakelijk is voor de uitvoering van de tijdelijke regeling worden vastgesteld. Deze juridische basis is tijdelijk en vervalt maximaal drie jaar na inwerkingtreding.
- Voor een vervolg van het Noodfonds Energie (tot 2032), moet een nieuwe en andere wettelijke basis worden gecreëerd. Daarin moeten, onder andere, opnieuw aan de orde komen: de benodigde gegevensdeling en de grondslagen daarvoor, de doelgroep en de parameters, en de juridische voorwaarden met betrekking tot de uitvoering/uitvoerder van het Noodfonds.