

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

26

Vragen van het lid **Welzijn** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over *het programma Verbouwstromen* (ingezonden 18 juli 2025).

Antwoord van Minister **Keijzer** (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) (ontvangen 19 september 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2937.

Vraag 1

Kunt u uiteenzetten welke analyse vooraf is gemaakt van de noodzakelijke randvoorwaarden om het programma Verbouwstromen succesvol te laten opereren?¹

Antwoord 1

In het kader van het Klimaatakkoord is al een ondersteuningsprogramma en een subsidieregeling opgezet «de Renovatieversneller», met als doel om woningen sneller, efficiënter en betaalbaar te verduurzamen. In december 2020 is de Renovatieversneller geëvalueerd. In de evaluatie is vastgesteld dat de toenmalige stimuleringsregeling te complex was en niet effectief in samenhang met de regeling voor vermindering van de verhuurderheffing. Ook is vastgesteld dat stakeholders nog steeds achter het doel en globale aanpak van de Renovatieversneller stonden en dat er meer nadruk nodig was op ondersteuning van verhuurders.

Begin 2021 publiceerde TNO daarnaast een pleidooi voor een Contingenten-aanpak voor verduurzaming van gebouwen. Mede op verzoek vanuit de regietafel Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving is er een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop een contingentenaanpak ook bij kan dragen aan een meer voorspelbare en continue marktontwikkeling voor verduurzaming in de koopsector.

De analyses gaven samengevat de volgende inzichten voor de huur- en koopmarkt: het ontstaan van continue, voorspelbare verbouwstromen is essentieel voor een substantiële groei van innovatief en duurzaam verbouwen. Dit biedt marktpartijen langjarige zekerheid, vermindert kwetsbaarheid voor economische schokken en maakt investeringen in innovatie, industrialisatie en verduurzaming rendabeler. Hiervoor moeten vastgoedeigenaren en projectontwikkelaars de vraag meer structureel en grootschalig organiseren in

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 1376.

langjarige programma's. De toeleverende industrie en uitvoerende bouwbedrijven kunnen hierop aansluiten. Deze continue, voorspelbare verbouwstromen ontstaan niet vanzelf, een ondersteuningsprogramma voor vraagbundeling en aanbodontwikkeling is noodzakelijk om woningeigenaren en marktpartijen hierbij te ondersteunen.

Bovenstaande analyses en inzichten hebben geleid tot het besluit dat er een «versnellingsprogramma verduurzaming woningen» moest komen, dat een doorstart was van de Renovatieversneller (gericht op huurwoningen) in combinatie met het bevorderen van een meer seriematige, gestandaardiseerde verduurzaming van koopwoningen met een contingentenaanpak. De TKI Urban Energy, TKI Bouw en Techniek, Stroomversnelling en de Bouwcampus zijn gevraagd om samen het voortouw te nemen in het uitwerken en organiseren van dit versnellingsprogramma, resulterende in het ondersteuningsprogramma Verbouwstromen met als hoofddoel het realiseren van schaalbare en voorspelbare renovatiestromen en de marktontwikkeling die daarvoor nodig is. Deze organisaties werkten al vanuit een eigen perspectief aan dit doel en wilden hier graag een bijdrage aan leveren. Goede samenwerking tussen deze intermediaire organisaties werd gezien als een van de noodzakelijke randvoorwaarden. Vandaar dat het verzoek is gedaan aan deze partijen om dit samen op te pakken.

Andere noodzakelijke randvoorwaarden om het programma Verbouwstromen succesvol te laten opereren lagen in een goede inbedding in de programmatische aanpak van het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (programmaliijn 5: Innovatief en duurzaam bouwen). Daarbij zijn er, gekoppeld aan Verbouwstromen, twee subsidies beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de realisatie van grootschalige renovatieprogramma's: (1) Meerjarige Experimenten Effectieve Renovatiestromen (MEER)² en (2) Subsidieregeling Procesondersteuning Opschaling Renovatieprojecten (SPOR). Verder hebben het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) en de Nationale Prestatie Afspraken (NPA) een belangrijke bijdrage geleverd aan de noodzakelijke randvoorwaarden voor het programma Verbouwstromen om succesvol te kunnen opereren. Het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) gaf Verbouwstromen de kans om met gemeenten die onderling wilden samenwerken in de uitvoering hiervan een aanpak voor in te richten (Meerjarige Collectief Ontzorgen (MCO) aanpak). De Nationale Prestatie Afspraken (NPA) met woningcorporaties hebben een helder kader gegeven waarbinnen verduurzaming in de huursector versneld en anders georganiseerd kon worden (lees: renovatiestromen).

Vraag 2

Zijn er vooraf zogeheten kritische succesfactoren benoemd die bepalend zijn voor het slagen van dit programma? Zo ja, welke?

Antwoord 2

Als uitgangspunten voor het ontwerp van het programma is vooraf het volgende meegegeven aan de vier partijen (TKI Urban Energy, TKI Bouw en Techniek, Stroomversnelling, de Bouwcampus):

- **Langjarig:** gezien de doelstelling loopt het programma in ieder geval van 2022 t/m 2025, met de mogelijkheid nog eens vier jaar te verlengen.
- **Adaptief:** het programma richt zich op verschillende segmenten van een zeer diverse renovatie- en verduurzamingsmarkt en beoogt de marktontwikkeling te sturen, gericht op kwaliteitsverbetering, specialisatie en opschaling. Welke ondersteuning en instrumenten dit vraagt, is niet vooraf duidelijk. De opzet moet kortcyclisch leren, ontwikkelen en bijstellen mogelijk maken.
- **Bestaande ecosysteem als vertrekpunt:** benutten van kennis, ervaring en netwerk van programmapartners en de bestaande kernspelers op het gebied van innovatie verduurzaming gebouwde omgeving.
- **Aansturing en bekostiging op basis van één programmaplan:** partijen stellen gezamenlijk één programmaplan op met een heldere

² Door de afschaffing van de verhuurderheffing en daarmee ook de regeling vermindering verhuurderheffing was er geen concurrerende stimuleringsregeling meer voor verduurzaming door woningbouwcorporaties. Dit gaf ruimte om een – minder complexe – stimuleringssubsidie op te zetten zoals de Renovatieversneller. Dit is de MEER subsidie geworden.

onderlinge rol- en taakverdeling, op basis waarvan sturing en bekostiging plaatsvindt.

- **Afrekenbare prestatieafspraken:** in het programmaplan worden de genoemde doelstellingen geoperationaliseerd in zo concreet mogelijke prestatieafspraken en KPI's, aan de hand waarvan realisatie kan worden gemonitord.
- **Gezaghebbend:** het programma houdt doelrealisatie nauwlettend in de gaten en ontwikkelt zich tot een gezaghebbende gesprekspartner voor het Rijk, brancheorganisaties en andere partijen in het klimaatbeleid gebouwde omgeving. Het programmateam is een volwaardig bestuurlijke gesprekspartner en signaleert en agendeert vanuit die rol knelpunten die geadresseerd dienen te worden.
- **Actieve samenwerking** met:
 - partijen die binnen het ecosysteem expertise opbouwen en activiteiten ontplooiën die bijdragen aan de doelstellingen van het programma (door o.a. knelpunten te helpen oplossen en kansen uit te werken en opschaalbaar te maken);
 - provinciale/regionale programma's en organisaties gericht op economische ontwikkeling en ondersteuning van innovatieve bedrijven, zoals provincies en regionale ontwikkelingsmaatschappijen;
 - het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW), gemeenten zullen een steeds grotere rol gaan spelen bij vraagbundeling gezien hun regierol om te zorgen dat de transitievisies warmte (warmteprogramma) en (wijk)uitvoeringsplannen tot uitvoering komen;
 - het Nationaal Warmtefonds, als belangrijke financiering voor eigenaars, bewoners en VvE's in de verduurzamingsopgave.

Het belangrijkste speerpunt van het programma bij aanvang was het ondersteunen van «kansrijke samenwerkingsverbanden» met als doel deze te laten groeien tot gezamenlijke renovatieprogramma's waarbinnen vragende en aanbiedende partijen samen op efficiënte wijze grote aantallen woningen verduurzamen. Samen met deze partijen (koplopers) wordt er in de praktijk geleerd wat er nodig is om te versnellen en op te schalen, en wordt deze kennis en «best practices» breder met de markt te delen. De aanwezigheid van deze «kansrijke samenwerkingsverbanden» kan dan ook gezien worden als een belangrijke kritische succesfactor.

Vraag 3

Kunt u aangeven in hoeverre deze randvoorwaarden en succesfactoren bij aanvang van het programma daadwerkelijk aanwezig waren? Welke wel, en welke niet?

Antwoord 3

Met de inbedding van het programma Verbouwstroom in de bredere context van het PVGO en daarmee geschepte randvoorwaarden (o.a. NIP en NPA), de budgetreserveringen voor aanvullende subsidies (SPOR en MEER), de analyses vanuit Klimaatakkoord, Renovatieversneller, PVGO, het TNO Contingentenmodel, Verkenning Contingentenaanpak Koopsector, en het door de vier programmapartners opgestelde programmaplan waren de randvoorwaarden en succesfactoren vanuit organisatorisch oogpunt aanwezig. Ook de kennis, ervaring en het bestaande netwerk van de programmapartners, over de volle breedte van de bouwsector, droeg hieraan bij.

Bij de start van het programma was er het beeld dat er voldoende «kansrijke samenwerkingsverbanden» waren waarop het programma zou kunnen bouwen. Bij de uitvoering van het programma bleek dat de samenwerking tussen partijen veel minder ver of kleinschaliger was, dan tevoren verwacht. In de koop-, huur-, en VvE-markt bestonden er nog geen grootschalige renovatietrajecten in de praktijk, ook bij de woningcorporaties was nog nauwelijks sprake van onderlinge samenwerking voor vraagbundeling. Het veranderen van de opzet was dan ook noodzakelijk (zie antwoord 4 voor verdere toelichting). Tegelijkertijd heeft dit de noodzaak van een ondersteuningsprogramma voor vraagbundeling en aanbodontwikkeling (Verbouwstroom) bevestigd: het ontstaat niet vanzelf.

Vraag 4

Voor de voorwaarden die bij de start ontbraken: op welke wijze en binnen welk tijdpad is getracht deze alsnog te realiseren?

Antwoord 4

Door de afwezigheid en gebrek aan «kansrijke samenwerkingsverbanden» heeft Verbouwstroom kort na de start van het programma de opzet gewijzigd. Dit was mogelijk door het lerend en adaptief karakter van het programma. In plaats van te opereren vanuit «kansrijke samenwerkingsverbanden», zijn de activiteiten georganiseerd naar drie deelmarkten (huur, koop, VvE) met de focus op vraagorganisatie in die markten, zodat de «kansrijke samenwerkingsverbanden» kunnen ontstaan. Momenteel zijn er 11 consortia die zich hebben gecommitteerd aan regionaal ingerichte, langjarige, omvangrijke renovatieprogramma's³.

De aanvullende subsidies MEER en SPOR ter ondersteuning van het programma Verbouwstroom zijn beide in 2023 uitgewerkt en gepubliceerd. De uitvraag voor de 1^e tranche MEER is op 15 november 2023 gepubliceerd, de 2^e tranche op 27 september 2024 en de 3^e tranche op 26 mei 2025. De SPOR is gepubliceerd op 11 november 2023 (met een looptijd van 3 jaar)⁴. Daarnaast is er in december 2022 in een begeleidingsbrief naar gemeenten voor aanvragen in het kader van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP) verwezen naar het programma Verbouwstroom ter ondersteuning indien men gemeente-overstijgend aan NIP-renovatieprogramma's voor de koopsector wil werken (hier is uiteindelijk de Meerjarige Collectief Ontzorgen (MCO) aanpak uit voortgekomen).

Vraag 5

Hoe lang loopt het programma Verbouwstroom inmiddels en welke aanvullende stappen zijn volgens u nog nodig voordat u kunt spreken van een zogenoemd «no-go»-moment?

Antwoord 5

Het programma Verbouwstroom is eind 2022 van start gegaan en loopt nu bijna 3 jaar. In deze periode hebben de interventies van het programma Verbouwstroom geleid tot 11 consortia in de koop- en huursector waar vraag en aanbod bij elkaar zijn gebracht. De aanpak voor de koopsector loopt nu in vier regio's met in totaal 38 gemeenten en meer dan 300 duizend woningen. In de huursector zijn in totaal 7 consortia gestart met een gecommitteerd volume van 10 duizend woningen t/m 2028 met een directe opschaling van 70 duizend woningen t/m 2032. De verwachting is dat het aantal consortia zich nog uitbreidt tot 17 consortia tegen het einde van 2025. Samen met deze (koplopende) consortia wordt er nu geleerd hoe in grootschalige renovatiestroom te werken. Verbouwstroom ontwikkelt voor en met hen gestandaardiseerde producten en diensten en ondersteunt hen bij de implementatie waarmee de beoogde versnelling en opschaling daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Een zogenoemd «no-go»-moment wordt pas bereikt als duidelijk wordt dat de gewenste versnelling en opschaling structureel is gerealiseerd of uitblijft, ondanks voldoende inzet van betrokken partijen en beschikbare middelen. Zo ver zijn we nog niet. De gestandaardiseerde producten en diensten van de gestarte en nog bijkomende consortia in de koop- en huurmarkt dienen nog in de uitvoeringspraktijk te worden gevalideerd en geoptimaliseerd. De opgebouwde kennis en lessen hieruit moeten nog vastgelegd en verspreid worden zodat verdere ontwikkeling van grootschalige renovatiestroom in de bredere markt kan plaatsvinden. De inschatting is dat met deze ontwikkeling in 2029 in de huursector voor 80% van woningtypologieën een gestandaardiseerde verduurzamingspropositie beschikbaar komt. Ook is de verwachting dat gezamenlijk tenderen van grote volumes te verduurzamen woningen de standaardaanpak kan worden voor kleine tot middelgrote woningcorporaties. In de koopsector wordt de aanpak binnen vijf regio's verspreid, waarbij de conversieratio – het aantal mensen dat na benaderen daadwerkelijk maatregelen neemt – flink zal zijn verhoogd.

³ Kamerstuk 32 847, nr. 1376.

⁴ Zie bijlage «Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep» bij Kamerstuk 32 847, nr. 1376 voor verdere toelichting.

Vraag 6

Kunt u daarbij aangeven welke criteria u hanteert om te bepalen of het programma al dan niet verlengd zou moeten worden?

Antwoord 6

In het kader van de mogelijke verlenging van het programma Verbouwstromen is in december 2024 een evaluatie uitgevoerd⁵. Hierbij is expliciet gekeken in hoeverre met de opzet, inrichting en werking van het programma de gewenste doelstellingen en impact wordt bereikt. Om dit te kunnen bepalen zijn, naast directe betrokkenen, belangrijke spelers in de renovatiemarkt geïnterviewd.

De evaluatie bevestigt de toegevoerde waarde van het programma en beveelt aan om een deel van de activiteiten door te zetten. Stappen worden gezet in het samenbrengen van vraag- en aanbodpartijen. De ondersteuning van Verbouwstromen is daar een belangrijke factor in. Verdere ondersteuning is nodig om de potentie van de, nog kwetsbare, marktresultaten te kunnen verzilveren en verdere ontwikkeling en opschaling van grootschalige renovatiestromen mogelijk te maken. De continuering van de huur- en koopactiviteiten van het programma Verbouwstromen blijft belangrijk om de doelen in 2030 en 2050 te behalen. De evaluatie beveelt aan om de ondersteuning van de consortia door te zetten en specifiek ook in te zetten op een opschaling van consortia zonder subsidie.

De evaluatie doet ook een aantal aanbevelingen om de effectiviteit en efficiëntie van het programma te vergroten. De governance van het programma en de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen VRO en Verbouwstromen moet verduidelijkt om het programma slagvaardiger te maken. Ook heeft het programma veel subdoelstellingen zoals een bijdrage aan de materialentransitie. Meer focus is nodig op bundeling van de vraag en standaardisatie en een duidelijkere positionering als aanjager van renovatiestromen. Tenslotte komt uit de evaluatie dat het marktsegment VvE's – naast Huur en Koop – het meest complex is en dat de activiteiten in dit segment beter passen bij de versnellingsagenda voor VvE's.

Ik onderschrijf de uitkomsten van de evaluatie. De meeste aanbevelingen heeft Verbouwstromen inmiddels in het huidige programma overgenomen. Zo is in overleg met de vier partners de TKI Urban Energy als de hoofdaannemer van het programma aangewezen en zijn er met VRO betere afspraken gemaakt over aanspreekpunten en verantwoordelijkheden. Ook is afgesproken dat de focus van het programma meer komt te liggen op *sneller* en *meer* door vraagbundeling en standaardisatie. Het verbinden met de aanbodzijde en transitie zoals toepassing van duurzame materialen blijft daarbij ook van belang, maar afgesproken is dat de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij andere programma's ligt. Verder rondt Verbouwstromen de activiteiten voor de VvE markt af en draagt deze over aan Milieu Centraal.

Vraag 7

Kunt u reflecteren op de onderdelen van het programma die volgens u wél functioneren of op termijn mogelijk bruikbaar zijn binnen andere verduurzamingsaanpakken?

Antwoord 7

Het programma Verbouwstromen heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet in het samenbrengen van vraag- en aanbodpartijen en de stap van ontwikkeling naar uitvoering van verbouwstromen. In de beginfase van het programma heeft Verbouwstromen aanzienlijke inspanningen moeten leveren voor de ontwikkeling (vraagorganisatie) van verbouwstromen. Nu deze basis is gelegd, kan de focus verschuiven naar de uitvoering.

De evaluatie heeft dan ook geconcludeerd dat het op dit moment nog te vroeg is om te bepalen in hoeverre deze aanpak daadwerkelijk zal resulteren in succesvolle, grootschalige renovatiestromen en dat het belangrijk is om de activiteiten van het programma Verbouwstromen in de huur- en koopmarkt te continueren. Het gaat dan voornamelijk over de volgende onderdelen:

⁵ Zie bijlage «Gateway Reviewrapport Programma Verbouwstromen» bij Kamerstuk 32 847, nr. 1376.

- Meerjarige Collectief Ontzorgen (MCO) aanpak⁶: een gestandaardiseerde aanpak via vraagorganisatie van particuliere woningeigenaren.
- Regionale Verbouwstroom Huur (RVH): een gestandaardiseerde grootschalige tenderaanpak die middelgrote en kleine woningcorporaties in staat stelt om in samenwerking met elkaar grootschalig en meerjarig een deel van hun woningen op de markt te zetten. Hiermee worden de woningcorporaties in dit segment in staat gesteld om te profiteren van de voordelen van opschaling.
- Verbouwstromen Leerprogramma (huur) en Leer- en innovatieomgeving (koop): waarin consortia ondersteund worden, er collectief geleerd wordt in de praktijk, lessen breder worden gedeeld en vertaald worden in praktische tools.

Vraag 8

Zijn er op dit moment, of in ontwikkeling, alternatieve aanpakken die zich richten op dezelfde doelgroepen en beleidsdoelen als Verbouwstromen, maar die in uw ogen beter aansluiten bij de uitvoeringspraktijk en de structuur van de bouw- en renovatiesector?

Antwoord 8

Nee.

Vraag 9

Welk bedrag is tot op heden daadwerkelijk besteed binnen het programma Verbouwstromen, en welk bedrag is op de plank blijven liggen?

Antwoord 9

In november 2022 is een subsidie van maximaal € 14.244.035,- toegekend aan het programma Verbouwstromen voor de periode 1 september 2022 t/m 31 december 2025. Door een tragere opstartfase dan initieel gepland is er momenteel een onbesteed bedrag van circa € 1,5 miljoen. De huidige beschikking zal verlengd worden tot 1 juli 2026, voor een volledige besteding van de resterende middelen. Het vervolgprogramma (2026 t/m 2029) start per 1 juli 2026 met een budget van 8,5 miljoen. In de activiteiten is een afbouw voorzien richting 2029, waarin alleen nog kennisoverdracht en verankering van de aanpak voor de huur- en koopsector zal plaatsvinden.

Vraag 10

U gaf eerder aan dat middelen in de VRO-begroting nagenoeg volledig beleidsmatig dan wel juridisch vastlagen en daardoor niet beschikbaar waren voor alternatieve aanwending onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hoe kijkt u terug op deze eerdere inschatting in het licht van de huidige situatie m.b.t. het programma?

Antwoord 10

Om de opschaling van de verduurzaming van woningen te bevorderen, is de subsidieregeling Renovatieversneller aangepast voor vraag- en aanbodbundeling van marktpartijen die op grote schaal willen renoveren. De middelen zijn in lijn met de eerdere doelstellingen van de Renovatieversneller gekoppeld aan drie onderdelen⁷:

- het ondersteuningsprogramma Verbouwstromen;
- de Subsidieregeling procesondersteuning opschaling renovatieprojecten (SPOR);
- Meerjarige Experimenten Effectieven Renovatiestromen (MEER).

⁶ De ontzorging van de particuliere woningeigenaar met een gestandaardiseerde wijze van arbeidsextensieve vraagbundeling rond verduurzamingsmaatregelen en -pakketten voor hun woningen. Het is een vorm van collectieve inkoop, begeleid vanuit één intermediair (ontzorgers) die dat uitvoert met een regio die een groep samenwerkende gemeenten vertegenwoordigt. Het betreft lerende samenwerkingen die gericht zijn op zoveel mogelijk impact maken met de beschikbaar gestelde middelen. Door te werken met grotere volumes en een meerjarige samenwerking worden partijen in staat gesteld te investeren in product- en processtandaardisatie.

⁷ XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Rijksbegroting 2025, paragraaf 3.2 Artikel 2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit.

De resterende middelen van dit instrument worden ingezet voor het vervolgprogramma Verbouwstromen 2026 t/m 2029, zodat ik de doelen kan realiseren die eerder onder de Renovatieversneller zijn vastgelegd en later ingebed in het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving.

Vraag 11

Kunt u exact aangeven welk deel van de middelen die eerder als vaststaand werden gepresenteerd, inmiddels alsnog beschikbaar komt voor alternatieve inzet en besluitvorming door de Kamer?

Antwoord 11

Er komen geen (aanvullende) middelen alsnog beschikbaar voor alternatieve inzet en besluitvorming door de kamer. De beschikbare middelen uit het instrument Renovatieversneller worden ingezet ter bevordering van de opschaling van de verduurzaming van de woningvoorraad. Het vervolgprogramma Verbouwstromen 2026 t/m 2029 is hier onderdeel van.

Vraag 12

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 12

Ja, zie antwoorden op de vragen.