

Taakopdracht IBO energietransitie van de woningvoorraad richting 2050

Aanleiding

Nederland heeft een grote opgave als het gaat om energieonafhankelijkheid. Om minder afhankelijk te worden van buitenlandse energiebronnen, de energierekening betaalbaar te houden en klimaatverandering tegen te gaan is verduurzaming van de woningvoorraad noodzakelijk. De verduurzaming van woningen loopt echter tegen financiële, juridische en uitvoeringstechnische uitdagingen aan en komt niet op de gewenste snelheid van de grond. De kans dat het nationale energiebesparingsdoel en het CO₂-emissiereductiedoel voor 2030 voor de gebouwde omgeving worden gehaald met het huidige beleid is respectievelijk ca. 10% en 20%.¹ In 2022 werd nog steeds bijna 90% van de woningvoorraad verwarmd door aardgas. Tegelijkertijd is de stip aan de horizon helder: volgens de Europese *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD) moeten voor 2050 alle woningen energiezuinig zijn, zonder fossiele uitstoot en zoveel mogelijk gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen in of nabij het gebouw.

De vertraging van verduurzaming van de woningvoorraad heeft ook een relatie met de betaalbaarheid voor huishoudens. Recente studies (TNO & CBS)² laten zien dat de kans op energiearmoede toeneemt bij huishoudens in woningen met slechte energielabels. De inzet op de energiebesparing en verduurzaming van woningen zorgt voor een lagere energierekening, waardoor toekomstige koopkrachtmaatregelen bij snel stijgende energieprijzen minder noodzakelijk worden.

Het huidige instrumentarium is nog onvoldoende om het 2050-doel voor de woningvoorraad en de betaalbaarheid van de transitie voor huishoudens te borgen. Elk deel van de woningmarkt (sociale huur, private huur, koop) heeft zijn eigen uitdagingen en bijbehorende beleidsopties om deze transitie te stimuleren. De uitdaging is om de kosten van de transitie zo te verdelen dat er verduurzaamd wordt tegen de laagste maatschappelijke kosten en dat alle huishoudens (financieel) mee kunnen komen in de transitie.

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Bovenstaande uitdagingen voor emissievrije woningen in 2050 vergen een overkoepelende analyse van de beleidsdoelen en het instrumentarium. Dit IBO heeft als doel het verduurzamingsbeleid voor de verschillende segmenten van de woningmarkt te analyseren en concrete beleidsopties uit te werken die bijdragen aan i) de energietransitie van woningen, ii) de betaalbaarheid van de energierekening, iii) het nationale klimaatdoel voor 2050 en iv) het energiebesparingsdoel voor 2030 (en daarna).

Hoofdvraag: Welke samenstelling van beleidsinstrumenten is nodig om de doelstellingen voor aardgasvrije woningen in Nederland richting 2050 op een doelmatige manier te realiseren, welke varianten zijn daarbij denkbaar en welke effecten hebben deze varianten op de lastenverdeling?

Deelvraag I: Wat is de opgave voor het realiseren van emissievrije woningen in 2050?³

- Hoeveel CO₂-reductie en energiebesparing moet er binnen de woningvoorraad plaatsvinden?
- Wat is de totale investeringsopgave voor de transitie? Wat zijn scenario's voor de verdeling tussen verschillende technische maatregelen (warmtenetten, warmtepompen, isolatiemateriaal, groen gas, afgiftesystemen, etc.)? Hoe verschillen deze scenario's in nationale/maatschappelijke kosten?
- Welke uitdagingen zijn er t.a.v. het realiseren van de benodigde infrastructuur? Denk hierbij aan ruimtelijke en arbeidsmarktvraagstukken, maar bijvoorbeeld ook aan interacties met andere beleidsterreinen.

Deelvraag II: Hoe en welke woningen kunnen het meest efficiënt aardgasvrij worden gemaakt via collectieve oplossingen en welke via individuele oplossingen?

- Voor de collectieve oplossingen (warmtenetten):
 - Voor welke kenmerken van woningen en wijken in Nederland is aansluiting op het warmtenet de meest wenselijke optie? (geografisch, type woning, type eigenaar, etc.)
 - Hoe kan worden bewerkstelligd dat aansluiting op een warmtenet in de woningen en wijken waar dat in Nederland de goedkoopste oplossing is ook voor de eindgebruiker een aantrekkelijk aanbod is?

¹ PBL (2024). Klimaat- en Energieverkenning 2024.

² [Energiearmoede in 2024 gestegen naar 6,1 procent | CBS](#)

³ De subvragen onder de deelvragen dienen primair om deze op te knippen in meer behapbare onderliggende vraagstukken.

- Welke randvoorwaarden hebben invloed op en zijn noodzakelijk voor warmtenetten (betaalbaarheid, realisatiekracht, langjarige beschikbaarheid warmtebron, niveau van isolatie etc.)?
- Wat zijn de grootste knelpunten waardoor projecten niet van de grond komen? Wat is de rol van de overheid (ook lokaal/provinciaal) in deze markt? Welke beleidsopties kunnen bijdragen aan het adresseren van deze knelpunten?
- Voor individuele oplossingen (o.a. hybride en *all-electric* warmtepomp):
 - Voor welke woningen en wijken is een individuele oplossing het meest geschikt? Welke uitdagingen spelen hierbij?
 - Welke additionele normerende en beprijzende maatregelen zijn mogelijk om individuele oplossingen te stimuleren? Worden huiseigenaren en verhuurders (financieel) gestimuleerd om de meest efficiënte verduurzamingsoptie voor hen te kiezen?
 - Hoe kan worden ingezet op schaalvoordelen bij de installatie van individuele oplossingen?
- Welke inzet is nodig op het isoleren van woningen, en hoe hangt dit samen met de warmteoplossing (individueel of collectief)?
 - Welke (bouwkundige) uitdagingen zijn er t.a.v. het isoleren van woningen en duurzame afgiftesystemen (o.a. vloerverwarming)?
 - Welke financiële prikkels zijn er voor isolatie en duurzame afgiftesystemen? Is er additioneel normerend en beprijzend beleid nodig om dit te stimuleren?

Deelvraag III: Wat is het effect van de energietransitie op de betaalbaarheid van de energierekening voor huishoudens en welke doelmatige beleidsknoppen zijn er voor het verdelen van de lasten?

- Hoe worden de kosten en baten van de energietransitie van de woningvoorraad op dit moment verdeeld tussen huishoudens/verwarmingstechnieken/generaties?
- Wat zijn de verwachtingen voor de ontwikkeling van de energierekening per warmtetechniek?
- Hoe verhouden de kosten voor verduurzaming van woningen zich tot de opbrengsten tussen de verschillende partijen (huiseigenaren, verhuurders, huurders)?
- Wat is de rol van verduurzaming en energiebesparing in het tegengaan van energiearmoede? Hoe kan de overheid lagere inkomensgroepen het meest doeltreffend en doelmatig financieel ondersteunen in de transitie? Wat is het verschil in doeltreffendheid en doelmatigheid tussen subsidies specifiek voor verduurzaming, gerichte financiële ondersteuning bij energiearmoede en generiek koopkrachtbeleid?

Deelvraag IV: Wat is de rol van woningcorporaties, gemeenten en provincies, private verhuurders, huiseigenaren en financiële partijen in de energietransitie van woningen en welke randvoorwaarden dient de overheid hiervoor te stellen?

- Wat is de rol van financiële markten in de verduurzaming van woningen? Zijn er voldoende prikkels voor hen om verduurzaming van woningen te stimuleren?
- Welke rol kunnen ondersteuning, ontzorging en informatievoorziening spelen naast financiële prikkels?
- Hoe verhoudt het verduurzamingsbeleid gericht op woningen van gemeenten en provincies zich tot nationaal beleid? Is er ruimte voor versimpeling van o.a. subsidieregelingen?
- Wat zijn de specifieke uitdagingen en huidige beleidsinstrumenten voor: woningcorporaties, private verhuurders en huiseigenaren? Welke beleidsmix (normerend, beprijzend, subsidiërend) is het meest effectief per segment om het 2050-doel te bereiken? Zijn er lessen te leren voor een effectief instrumentarium uit het buitenland?

De beleidsopties worden zoveel mogelijk gepresenteerd in samenhangende beleidsrichtingen of –varianten, waarbij zowel CO₂-reductie effect wordt uitgewerkt, als het effect op finaal- en primair energiegebruik (in PJ). Ook wordt nadrukkelijk de betaalbaarheid van het beleid mee wordt genomen. Op basis van het rapport moet ten minste een budgetneutrale variant op worden gesteld, waarbij additionele uitgaven (of lastenverlichting) ten opzichte van het basispad vragen om equivalente dekkingsbronnen op het terrein van klimaat- en energiebeleid. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een verschuiving van subsidiëring naar normeren en beprijzen.

Grondslag

De grondslag van dit IBO betreffen de relevante onderdelen van de begroting van het ministerie van VRO en KGG (zie onderstaande tabel), met ook een blik op gemeentelijke regelingen met betrekking tot lokale (compensatie)maatregelen. Aan de inkomstenkant wordt ook de energiebelasting meegenomen.

Uitgaven	Bedragen x € 1.000					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
TOTALE GRONDSLAG IBO	1.442.247	916.041	949.890	1.025.229	881.337	1.560.451
ENERGIETRANSTITIE VAN DE						
WONINGVOORRAAD RICHTING 2050						
VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE	863.760	345.210	358.750	417.967	294.683	243.397
ORDENING						
Energietransitie gebouwde omgeving en	863.760	345.210	358.750	417.967	294.683	243.397
bouwkwaliteit						
Energietransitie en duurzaamheid	850.268	331.717	345.256	404.472	281.187	229.900
Subsidies (regelingen)	299.182	266.139	284.836	349.444	227.848	175.436
Energiebesparing Koopsector	34.808	20.000	31.550	28.500	38.000	38.000
Energietransitie en duurzaamheid	31.475	17.384	17.512	12.848	11.252	10.623
Nationaal Isolatie Programma	0	980	980	980	980	980
Ontzorgen Vereniging van Eigenaren	6.258	7.259	5.730	5.303	3.072	3.072
Renovatieversneller	37.940	23.435	7.608	9.442	5.500	
SAH	62.401	17.100	37.760	30.980	6.360	7.700
Subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen	13.800	20.521	45.396	41.091	23.384	2.761
Warmtefonds	112.500	159.460	138.300	220.300	139.300	112.300
Opdrachten	6.808	4.900	3.500	5.700	5.700	5.700
Energietransitie en duurzaamheid	3.790	2.900	1.500	3.700	3.700	3.700
Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie	3.018	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	2.804	2.084	2.000	1.000	500	500
Energietransitie en duurzaamheid	2.804	2.084	2.000	1.000	500	500
Bijdrage aan medeoverheden	493.168	9.281	9.186	9.000	9.000	9.000
Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie	17.500	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
NIP (Lokale aanpak woningisolatie)	474.834					
NIP (Soortenmanagement)	834	281	186			
Bijdrage aan agentschappen	44.647	29.299	21.325	20.984	20.355	20.355
Dienst Publiek en Communicatie	2.303	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760
RVO (Energietransitie en duurzaamheid)	39.656	16.359	9.646	8.753	8.653	8.653
RVO (Uitvoering Energieakkoord)	2.688	11.180	9.919	10.471	9.942	9.942
Bijdrage aan (andere)	3.659	20.014	24.409	18.344	17.784	18.909
begrotingshoofdstukken						
EGO (innovatie)	2.748	17.414	22.809	16.744	16.184	17.309
Handhaving energielabel C		1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Uitfaseren van slechte labels	911	1.000				
Bouwregelgeving en bouwkwaliteit	13.492	13.493	13.494	13.495	13.496	13.497
Subsidies (regelingen)	13.492	13.493	13.494	13.495	13.496	13.497
Biobased bouwen	13.492	13.493	13.494	13.495	13.496	13.497
KLIMAAT EN GROENE GROEI	578.487	570.831	591.140	607.262	586.654	1.317.054
Een doelmatige energievoorziening en	578.487	570.831	591.140	607.262	586.654	1.317.054
beperking van de klimaatverandering						
Subsidies (regelingen)	578.487	570.831	591.140	607.262	586.654	1.317.054
ISDE-regeling	560.396	508.510	499.784	473.119	419.593	346.826
Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)	7.058	4.719	5.247	19.280	15.592	18.124
Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS)	11.033	57.602	86.109	114.863	151.469	952.104

Organisatie

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van VRO, KGG, AZ, FIN en SZW. Ook worden PBL en CPB verzocht deel te nemen in de werkgroep. Stakeholders (waaronder gemeenten en provincies) en externe experts – specifiek de expertise van TNO op de energietransitie en energiearmoede – worden op een passende manier betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN, VRO en KGG. De werkgroep start in november 2025 en rondt haar eindrapport uiterlijk in juni 2026 af. Het eindrapport is maximaal 50 pagina's lang en bevat een samenvatting van maximaal 5 pagina's.