

- Voorlegger Vaststelling advies Energie voor Iedereen in Raadvergadering 19 maart 2026

t.b.v. Raadsvergadering d.d. 19-3-2026

Voorlegger

Aanleiding:

De adviescommissie Energietransitie Gebouwde Omgeving heeft voorliggend advies voorbereid in de periode mei '25 - feb '26. Dit n.a.v. de werkagenda 2024/2026 en in opdracht van DB SER. Tijdens de voorbereiding zijn sprekers bij de SER uitgenodigd, heeft de commissie veelvuldig overleg gevoerd en met een groot aantal externe partijen gesproken.

Het advies vraagt aandacht voor de zorgen en belangen die huishoudens en kleine ondernemers ervaren rond verduurzaming van hun huis dan wel bedrijfspand. Voor draagvlak en voortgang van de transitie is het belangrijk dat de overheid consistent beleid voert en aansluit bij hun leefwereld.

De SER adviseert een gelaagde aanpak:

- Ontzorg de huishoudens en ondernemers die zelf 'willen' verduurzamen met een houdbaar subsidiepakket, beter vindbare en toegankelijke informatie, en meer ondersteuning voor lokale collectieve verduurzamingsinitiatieven.
- Voer normerend beleid zodat mensen die 'kunnen' ook daadwerkelijk mee gaan doen.
- En voor de groepen die niet mee kunnen doen ligt er een zorgtaak en moet worden gezocht naar investeringen in structurele maatregelen.

Na vaststelling zal het advies door vormgeving worden opgemaakt voor publicatie.

Doel nu:

Vaststelling van het advies: *Energie voor Iedereen. Een mensgerichte aanpak voor verduurzaming van de gebouwde omgeving.*

Beslispunten:

Vaststelling en publicatie van het advies.

Stand van zaken:

Zie aanleiding.

Tijdsplanning:

- Vaststelling advies in Raad op 19 maart
- Publicatie van het advies op 25 maart (persbericht, SER.nl etc.)
- Het advies zal worden aangeboden aan de minister van VRO, KGG en SZW

Auteur:

Maikel Kishna, Sylvia Molenkamp (SER-secretariaat)

Energie voor iedereen

Een mensgerichte aanpak voor verduurzaming van de gebouwde omgeving

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Aanleiding en urgentie	7
1.1 Adviesvraag.....	8
1.2 Reikwijdte van dit advies	9
1.3 Proces en aanpak	9
2. De verduurzamingsopgave voor de gebouwde omgeving	10
2.1 De huidige beleidsopgave en -inzet	10
2.2 Uitdagingen voor beleid	12
3. Belemmeringen bij verduurzaming	14
3.1 De praktijk van kunnen, weten en willen	14
3.2 Uitdagingen voor het vergroten van het handelingsvermogen	17
4. Adviezen: van praktijk naar beleid en uitvoering	18
4.1 Naar een begrijpelijk, consistent en langetermijnbeleidskader.....	19
4.2 Van beleidskader naar uitvoering: een gelaagde aanpak om de verschillende groepen mee te krijgen.....	21
Bijlagen	27
Bijlage 1 Scope en afbakening adviesvraag.....	27
Bijlage 2 Samenstelling adviescommissie Energietransitie Gebouwde Omgeving	28

Voorwoord

We willen meer grip op de stijgende energierekening, onze CO₂-uitstoot verminderen, minder afhankelijk zijn van fossiele bronnen, én onze weerbaarheid versterken. Vanuit brede welvaart bezien, is investeren in de energietransitie daarom van het grootste belang. Ze draagt positief bij aan de leefomgeving, ons toekomstig verdienvermogen, bestaanszekerheid en onze autonomie. Het komt er de komende tijd op aan.

Wanneer het gaat over de energietransitie, is er al snel veel aandacht voor techniek en systemen, maar minder aandacht voor de mensen die de transitie moeten meemaken en waarmaken. De betrokkenheid van burgers en kleine ondernemers is echter hard nodig om de energietransitie een impuls te geven. Dit SER-advies richt zich daarom op hun handelingsperspectief en de sociaal-economische effecten van de energietransitie in de gebouwde omgeving die zij ondervinden. Deze doelgroep is extra relevant, omdat het beleid veel verantwoordelijkheid neerlegt bij huishoudens en kleine ondernemers om zelf te verduurzamen. En omdat de verduurzaming van de gebouwde omgeving juist ook aan bredere maatschappelijke en sociale opgaven raakt, zoals gezondheidsklachten of leerachterstanden als gevolg van het wonen in een koude, tochtige of vochtige woning. Ik denk ook aan de ondernemer van wie de bedrijfsvoering wordt verstoord in geval van renovatiewerkzaamheden aan het bedrijfspand.

Huishoudens en ondernemers hebben vaak wel de wil om te verduurzamen, maar ze lopen in de praktijk tegen veel verschillende belemmeringen aan. Willen we de snelheid in de energietransitie behouden, dan zullen we veel meer aandacht moeten hebben voor de vraag wat huishoudens en kleine ondernemers nodig hebben om mee te kunnen doen. Hoe zorgen we ervoor dat investeren in verduurzaming aantrekkelijker en haalbaar wordt? Daarbij hoort consistent en toereikend beleid dat de uitvoering bespoedigt én het doel van klimaatneutraliteit in 2050 voor ogen houdt.

Het is hoopgevend dat ook in het coalitieakkoord "Aan de slag" 2026 – 2030 wordt ingezet op een versterkte en structurele aanpak voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Dit vraagt ook om goede monitoring en evaluatie, zodat onbedoelde effecten van beleid, vertragingen in de uitvoering en een afname van investeringsbereidheid bij huishoudens en ondernemers tijdig worden gesignaleerd en aangepakt. "Aan de slag" betekent ook dat zij de veranderingen mee moeten kunnen maken.

In dit advies pleit de SER voor een haalbare en uitvoerbare verduurzaming van de gebouwde omgeving. Beleid en uitvoering moeten beter aansluiten op de praktijk, zodat iedereen mee kan doen. De energietransitie is mensenwerk. Willen we als samenleving de energietransitie laten slagen dan is een mensgerichte, rechtvaardige en inclusieve aanpak onontbeerlijk. Daarover gaat dit advies!

Kim Putters
voorzitter Sociaal-Economische Raad

Samenvatting

De SER benadrukt dat aandacht nodig is voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De raad ziet verduurzaming als noodzaak, maar de voortgang blijft achter. Verduurzaming van de gebouwde omgeving is essentieel voor toekomstige brede welvaart. Ze draagt bij aan een betaalbare en beheersbare energierekening, een prettige, gezonde en ondernemersvriendelijke woon- en werkomgeving, het verminderen van afhankelijkheden en het tegengaan van klimaatverandering. Huishoudens en ondernemers vinden de energietransitie belangrijk, maar lopen in de praktijk tegen belemmeringen aan bij verduurzaming. Ze kunnen niet altijd investeren in verduurzaming, bijvoorbeeld door een gebrek aan financiële middelen, belemmeringen in de privésfeer of de afhankelijkheid van verhuurders of verenigingen van eigenaren (vve's). Ze weten niet altijd hoe, waarmee en wanneer te beginnen. En ze komen soms niet aan verduurzaming toe, omdat ze andere prioriteiten hebben, opzien tegen gedoe of terughoudend zijn door instabiel overheidsbeleid.

De SER pleit daarom voor een beleidskader en -aanpak die aansluiten bij de huidige praktijk van huishoudens en ondernemers. De energietransitie in de gebouwde omgeving raakt aan de dagelijkse woon- en werkomgeving van mensen. De effecten van de transitie zijn steeds zichtbaarder en voelbaarder. De haalbaarheid en betaalbaarheid van verduurzaming staan onder druk. De sociaaleconomische kant van de energietransitie in de gebouwde omgeving moet in deze fase van de transitie daarom meer aandacht krijgen, zodat beleid het handelingsvermogen van burgers en kleine ondernemers vergroot en iedereen mee kan komen. De transitie is mensenwerk. Willen we als samenleving de energietransitie laten slagen, dan is een mensgerichte en inclusieve aanpak onontbeerlijk. De energietransitie mag voor niemand onbereikbaar zijn en bestaande verschillen in de samenleving niet vergroten.

In dit advies geeft de adviescommissie Energietransitie gebouwde omgeving handvatten aan beleid om het beleidskader en de uitvoering meer te verbinden aan de sociaaleconomische kant van verduurzaming. Daarbij richten we ons expliciet op huishoudens met lage en middeninkomens en kleine ondernemers. Ten eerste benadrukt de commissie dat de belangen en belemmeringen uit de praktijk een plek moeten krijgen binnen het beleidskader, zodat handelingsvermogen en investeringszekerheid worden vergroot. Ten tweede benadrukken we enkele cruciale punten waarmee de uitvoering van deze transitie kan worden bespoedigd.

De adviescommissie geeft in totaal een negental adviezen voor het beleidskader en de uitvoering. Met betrekking tot het beleidskader adviseert de SER:

- 1. Vertel het begrijpelijke verhaal en sluit aan bij de belangen en zorgen van huishoudens en ondernemers.** Door als kabinet een narratief te delen dat beter aansluit bij de praktijk van huishoudens en ondernemers kan de overheid perspectief en houvast bieden, wat bijdraagt aan investeringszekerheid. Het narratief moet (1) duidelijk maken waarom verduurzaming nodig is en wat het oplevert, (2) vanuit alle ministeries gezamenlijk komen zodat kennis en instrumenten uit het sociale domein meer worden benut, (3) realistisch zijn over de kosten van wel en niet verduurzamen, en (4) rechtvaardig zijn, zodat (huidige en toekomstige) huishoudens en ondernemers niet achterop raken door verduurzaming.
- 2. Zorg voor consistent en voorspelbaar beleid door duidelijkheid over opvolging en voldoende aanpastijd.** Dit is een randvoorwaarde voor investeringen door burgers en ondernemers. Beleid kan niet tot in de eeuwigheid vaststaan, maar wijzigingen mogen niet leiden tot een vermindering van investeringsbereidheid, verlies aan draagvlak voor en uitvoerbaarheid van de opgave. Daarom adviseert de SER aan beleidsmakers en politiek om bij het wijzigen of (vervroegd) afschaffen van

instrumenten na te gaan hoe dit doorwerkt op handelingsvermogen en investeringsbereidheid, en negatieve effecten direct op te vangen met nieuw of aangepast (samenhangend) beleid, waarbij gewaakt moet worden voor een vorm van stapeling van regels die doelmatigheid en uitvoerbaarheid tegenwerken. Daarnaast is het bij beleidswijzigingen belangrijk te bekijken hoe die doorwerken op het handelingsvermogen en de kansen van toekomstige generaties. Dit moet samengaan met voorspelbaarheid door transparantie over besluitvorming, en tijdige en heldere communicatie over de reikwijdte, omvang en duur van regelingen. Het is raadzaam dat het kabinet verkent welke garanties kunnen worden gegeven over de looptijd en beschikbaarheid van instrumenten.

3. Geef op korte termijn duidelijkheid over de route van 2030 naar 2050.

Huishoudens en ondernemers staan nu voor investeringsbeslissingen die doorwerken na 2030. Er heerst op dit moment al veel onduidelijkheid over de route in de eerste jaren na 2030, onder andere doordat belangrijke regelingen slechts gelden tot 2030. Beleidsmatig is het pad van 2030 tot 2050 (en daarna) nog nauwelijks uitgewerkt. Dit creëert verdere onzekerheid en werkt vertragend, ook voor gemeenten. Beleid dat het einddoel voor iedereen helder maakt en zekerheid biedt bij investeringsbeslissingen vergroot het tempo van deze transitie.

Dit hernieuwd beleidskader vormt de basis voor een betaalbare, uitvoerbare en rechtvaardige energietransitie in de gebouwde omgeving. Het is van belang dat het beleid voortbouwt op de lessen uit de uitvoering sinds het Energieakkoord en het Klimaatakkoord. Met betrekking tot de uitvoering adviseert de SER:

4. Stimuleer verduurzaming door de komende jaren in te zetten op een houdbaar en geloofwaardig subsidiepakket.

De omstandigheden waaronder verduurzaming plaatsvindt, moeten voor huishoudens en ondernemers - gegeven de beschikbare middelen - zo aantrekkelijk én gemakkelijk mogelijk gemaakt worden. Het verdient dan ook de voorkeur dat succesvolle subsidieregelingen de komende jaren worden voortgezet. Om verduurzaming te stimuleren en het gebruik van de subsidies te vergroten, adviseert de SER aan beleidsmakers om enerzijds te onderzoeken hoe subsidies en regelingen kunnen worden gebundeld en breder inzetbaar gemaakt kunnen worden, zonder dat dit ten koste gaat van doelmatigheid. Op deze manier heeft een grotere groep huishoudens en ondernemers voor een langere periode zekerheid. Anderzijds adviseert de SER om binnen regelingen beter oog te hebben voor knelpunten die verschillende groepen ervaren, zodat iedereen beter wordt ondersteund. Er zal een balans moeten worden gezocht tussen generiek beleid en maatwerk. Zet in op een houdbaar en geloofwaardig subsidiepakket, met doeltreffende en doelmatige regelingen.

5. Vergroot de vindbaarheid en toegankelijkheid van informatie en kennis.

Zowel huishoudens als ondernemers weten vaak gewoonweg niet waar te beginnen met verduurzaming, hebben er de tijd niet voor of raken verdwaald in een woud van informatie en regelingen. Inzicht en overzicht is cruciaal om te komen tot een verduurzamingskeuze en -investering. Dit slaat op inzicht in de eigen energiesituatie, kosten, technische mogelijkheden, beschikbare regelingen en betrouwbare uitvoerders. Om informatie en kennis beter vindbaar en toegankelijker te maken, is het noodzakelijk dat overheidsinstanties hun informatie slimmer inrichten en laten aansluiten bij de 'klantreis' van mensen. De SER steunt de voornemens rondom het Energiehuis, om zo huishoudens en ondernemers een duidelijk en betrouwbaar startpunt te geven en (op termijn) proactief huishoudens en ondernemers te bewegen tot verduurzaming. Specifieke aandacht vergt de toegankelijkheid voor mensen die minder (digi)taalvaardig zijn. Voor ondernemers kunnen brancheverenigingen, meer

dan nu, een rol spelen bij activatie, communicatie en het verkorten van de lijnen tussen subsidiegelden en ondernemers.

6. Ondersteun en versterk lokale collectieve initiatieven voor verduurzaming in de wijk.

Wijk- of straatinitiatieven van individuele huishoudens en/of ondernemers kunnen helpen om een aantal knelpunten in de praktijk te verminderen. Lokale initiatieven kunnen helpen om bestaande praktijkvoorbeelden van verduurzaming en kennis toegankelijk te maken en te delen, waardoor huishoudens en ondernemers niet ieder afzonderlijk het wiel hoeven uit te vinden. Er wordt momenteel onvoldoende gebruikgemaakt van de potentie die deze initiatieven in zich dragen en ze zijn kwetsbaar. De overheid kan voorwaarden creëren die lokale collectieve initiatieven ondersteunen, bijvoorbeeld via een gericht fonds of door regelingen die nu alleen beschikbaar zijn voor individuele huishoudens of ondernemers ook beschikbaar te maken voor kleinschalige collectieve initiatieven. Zo wordt ook bijgedragen aan de sociale samenhang, wat de gemeenschapszin een boost kan geven.

7. Voer normerend beleid dat aansluit bij de praktijk van huishoudens en ondernemers.

Verplichtingen kunnen duidelijkheid geven over de gewenste richting, de mate van verduurzaming en het tijdsad daarnaartoe. Ze functioneren ook als stok achter de deur om huishoudens, ondernemers, verhuurders en vve's die in staat zijn om te investeren, maar dit nu niet doen of uitstellen, in beweging te brengen (en zo bij te dragen aan een gelijk speelveld). Verplichtende maatregelen zijn in combinatie met flankerend beleid een belangrijke aanvulling op vrijwillige maatregelen. De maatregelen moeten wel duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dat laatste vraagt aandacht voor zowel voldoende handhavingscapaciteit (onder andere bij gemeenten en omgevingsdiensten) als voor het feit dat handhavende instanties in wet- en regelgeving daadwerkelijk voldoende mogelijkheden krijgen om op effectieve en doelmatige wijze toe te zien op het naleven van de regels. Heldere, uitvoerbare en consistente standaarden én normering in lijn met de Europese klimaatdoelen, zijn tenslotte ook van groot belang in de route van 2030 naar 2050. Daarmee geef je woningeigenaren, huurders en ondernemers duidelijkheid over welke langjarige investeringen van hen worden verwacht. De SER adviseert daarom om stapsgewijs te normeren waarbij de slechtste energielabels worden uitgefaseerd in lijn met een geformuleerde eindnorm voor 2050. De raad geeft nog enkele specifieke overwegingen mee voor huiseigenaren en ondernemers:

- a. **Verken de mogelijkheid om huishoudens op natuurlijke momenten het energielabel van hun koopwoning te laten verbeteren.** Een labelsprongverplichting is voor een grote groep haalbaar, creëert vraag richting de markt en is voor huiseigenaren goed verdedigbaar. Een verplichting moet worden gekoppeld aan natuurlijke (vervangings)momenten, het moet voor huishoudens duidelijk zijn hoe een energielabel wordt bepaald en er is coulance nodig voor de gevallen waarin echt niet kan worden voldaan aan de verplichting (bijvoorbeeld via een hardheidsclausule).
- b. **Zorg voor een praktische werkbare normering voor kleine ondernemers.** Voor ondernemers is het ook belangrijk om verduurzamingsverplichtingen te koppelen aan natuurlijke momenten. Op deze manier blijven kosten beheersbaar, zijn verduurzamingsinvesteringen meer gekoppeld aan hun financiële horizon en wordt het bedrijfsproces minimaal verstoord. Wel is het zaak om te waken voor regeldruk en overnormering. Zo sluit de energiebespaarplicht beter aan op sommige ondernemersactiviteiten dan de energielabelverplichting (bijvoorbeeld in panden waar grote roldeuren vaak open- en dichtgaan).

- 8. Creëer een beleidsaanpak die aansluit bij de specifieke belangen en behoeften van de groepen die nu niet kunnen meekomen.** Voor de groepen die geen handelingsperspectief hebben ligt er een zorgtaak. De SER adviseert om oplossingen te zoeken die echt aansluiten bij de knelpunten die spelen bij die specifieke doelgroepen. Het gaat hier niet alleen om doelgroepen in een financieel kwetsbare positie, maar juist ook om doelgroepen die sociale en maatschappelijke knelpunten ervaren (zoals een gebrekkige gezondheid en de onmogelijkheid om leningen af te sluiten op hoge leeftijd). Nabijheid, vertrouwen en het aansluiten bij de belevingswereld van mensen is van belang voor de uitvoering. Voor een dergelijke intensieve aanpak, is verbinding van het fysieke en het sociale domein cruciaal, net als samenwerking tussen de rijksoverheid en gemeenten. Overweeg daarom langjarige financiering voor het netwerk van lokale sociaal-maatschappelijke energiehulpinitiatieven. Deze initiatieven vormen een belangrijke schakel in de doelgerichte samenwerking tussen welzijnsorganisaties en gemeenten. Maak de aanpak tenslotte onderdeel van het Energiehuis en overweeg een ambitieuze norm voor de dienstverlening te stellen zodat zoveel mogelijk huishoudens in energiearmoede worden bereikt.
- 9. Investeer in structurele maatregelen waar mogelijk.** Huishoudens in energiearmoede die zelf geen maatregelen kunnen treffen, zijn het meest geholpen met investeringen in structurele maatregelen die een langdurig effect hebben, zoals isolatie en energiebesparing. Noodfondsen zijn en blijven belangrijk voor ondersteuning aan mensen die zonder die hulp niet uit de problemen komen en moeten in stand gehouden worden totdat structurele woningaanpassingen zijn gedaan. Zet de gelden uit het Social Climate Fund in voor structurele oplossingen ten behoeve van isolatie en ventilatie van de slechtste woningen.

1. Aanleiding en urgentie

Huishoudens en ondernemers maken zich zorgen om hun energierekening. Zo'n 45 procent van de Nederlanders is bang om in de problemen te komen door stijgende energiekosten. Die zorgen leven in alle lagen van de bevolking.¹ Het aantal huishoudens in energiearmoede is het laatste jaar toegenomen.² Stijgende energieprijzen zijn ook voor kleine ondernemers een zorgpunt.³ Ondernemers worstelen met zowel de schommelingen in prijzen als de aanhoudend hoge rekeningen. De zorgen van huishoudens en ondernemers worden versterkt door onzekerheid over toekomstige tarieven.⁴

Verduurzaming van de gebouwde omgeving draagt bij aan grip op en verlaging van de energierekening. Verduurzaming kan onder andere de energievraag en afhankelijkheid van aardgas verminderen, wat huishoudens en ondernemers lagere lasten oplevert en meer grip op de energiekosten geeft.⁵ Sterker nog, verduurzaming van de gebouwde omgeving is essentieel voor toekomstige brede welvaart. Ze draagt positief bij aan de leefomgeving, het klimaat én een prettigere woon- en werkomgeving, wat bevorderlijk is voor de gezondheid en het welzijn van mensen.⁶ Ook biedt verduurzaming kansen voor werkgelegenheid en toekomstbestendig verdienvermogen voor ondernemers. Elke investering in verduurzaming is een investering in de Nederlandse economie.

Hoewel er de wil is om te verduurzamen, lopen huishoudens en ondernemers tegen belemmeringen aan. Bijna drie op de vier Nederlanders vindt de energietransitie (zeer) belangrijk.⁷ Huishoudens en ondernemers ondervinden in de praktijk echter belemmeringen waardoor investeringen in verduurzaming uitblijven. Denk aan financiële beperkingen, onzekerheid over wat verduurzaming oplevert, het 'gedoe' dat verduurzaming met zich meebrengt en onduidelijkheid over beleid en financiële tegemoetkomingen.⁸ Ook zijn er groepen huishoudens en ondernemers die zelf niet in de gelegenheid zijn om hun woning of pand te verduurzamen, omdat ze huren of onder een vereniging van eigenaren (vve) vallen. Kortom, niet iedereen kan meekomen in de energietransitie. Daardoor staat de rechtvaardigheid van en het draagvlak voor de transitie ter discussie.⁹

De SER benadrukt dat aandacht nodig is voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De raad ziet verduurzaming van de gebouwde omgeving als noodzaak en onderschrijft, in het belang van brede welvaart, de bestaande klimaatdoelen.¹⁰ De uitvoering blijft echter achter terwijl de zorgen over energieprijzen blijven stijgen. De afgelopen jaren is generieke compensatie voor energiekosten ingezet, maar er is ook een structurele oplossing nodig. Om grote groepen

¹ ANWB (2025) *Energiedashboard 2025*, www.anwb.nl/belangenbehartiging/energie/energiedashboard.

² TNO & CBS (2025) *Energiearmoede in Nederland 2019-2024: Een overzicht en een verdieping op risicohuishoudens bij hoge energieprijzen* en *Monitor Energiearmoede 2023*

³ O.a. Labyrint i.o.v. het NKP (2025) *Verduurzamen in cafés en restaurants*; EBN (2025) *Houding van MKB ten aanzien van de energietransitie*.

⁴ CE Delft (2022) *Tariefstelsel energienetten en energietransitie: Analyse van knelpunten en effecten voor gebruikers*.

⁵ O.a. CPB, TNO & PBL (2025) *Inkomenseffecten van woningverduurzaming*; TNO (2025) *Effecten van woningrenovaties op energiearmoede*; TNO & RVO (2025) *Energieverbruik en energiebesparing in de bestaande woningbouw en utiliteitsbouw: Achtergrondrapport ten behoeve van Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2024*.

⁶ O.a. TNO (2025) *Goede binnen-luchtkwaliteit voor onze gezondheid*; NKP (2025) *Bestaanszekerheid in de buurt: Hoe kan de klimaat- en energietransitie bijdragen aan veerkrachtige wijken en weerbare mensen?*

⁷ ANWB (2025) *Energiedashboard 2025*, www.anwb.nl/belangenbehartiging/energie/energiedashboard.

⁸ O.a. CBS (2025) *Verduurzaming van het bedrijfsleven: Verwachtingen van bedrijven voor 2025*; NKP (2024) *Bouwstenen voor bestaanszekerheid*; SCP (2021) *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen: Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*; NVDE (2024) *Verlies van vakbekwaam personeel bij honderden MKB-bedrijven*, www.nvde.nl/verlies-van-vakbekwaam-personeel-bij-honderden-mkb-bedrijven.

⁹ Rli (2025) *Eerlijk verduurzamen: Randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid*.

¹⁰ SER (2024) *Visie Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst*.

huishoudens en kleine ondernemers mee te krijgen, is aandacht nodig voor manieren om ze technisch en financieel te ontzorgen. De opgave is urgent, omdat veranderingen in de gebouwde omgeving veel tijd kosten. Dit komt onder andere doordat natuurlijke vervangmomenten spaarzaam zijn gezien de lange levensduur van gebouwen en hun onderdelen – een cv-ketel gaat bijvoorbeeld 12 tot 15 jaar mee – en omdat bouwprojecten lange doorlooptijden hebben. Vertraging zal leiden tot hogere maatschappelijke kosten in de toekomst.¹¹ Dat maakt dat er dringend meer aandacht nodig is voor het handelingsvermogen in de energietransitie van huishoudens en ondernemers, zowel voor huidige als toekomstige generaties.

Ook aandacht voor rechtvaardigheid is nu cruciaal. Wanneer mensen het beleid als onrechtvaardig ervaren, brengt dat namelijk het draagvlak voor verduurzaming in gevaar.¹² De grote groepen die momenteel niet kunnen meedoen, lopen de voordelen van verduurzaming mis. Vooral de mensen in kwetsbare groepen worden hierdoor hard geraakt.¹³ Naast hogere (toekomstige) financiële lasten leidt energiearmoede namelijk ook tot negatieve gezondheidseffecten en leerachterstanden.¹⁴ Zij zouden dus niet enkel financieel geholpen zijn met een versnelling van de transitie, maar ook in maatschappelijk en sociaal opzicht. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid mag de energietransitie voor niemand onbereikbaar zijn en ze mag bestaande verschillen in de samenleving niet vergroten.

De SER pleit voor een beleidsvisie en -aanpak die aansluit bij de huidige praktijk van huishoudens en kleine ondernemers. De energietransitie in de gebouwde omgeving raakt aan de dagelijkse woon- en werkomgeving van mensen. De (sociaal-economische) effecten van de transitie zijn steeds zichtbaarder en voelbaarder. De haalbaarheid en betaalbaarheid van verduurzaming staan onder druk. Er is de afgelopen jaren al veel geschreven en gezegd over de energietransitie. Vaak wordt een technocratische aanpak gehanteerd, waarbij (kortgezegd) wordt ingezet op de grootste emissiereductie tegen de laagste kosten. In deze volgende fase van de energietransitie in de gebouwde omgeving is juist meer aandacht nodig voor de sociaaleconomische en gedragskant, zowel in de vormgeving als uitvoering van beleid. Deze transitie is mensenwerk. Willen we als samenleving de energietransitie laten slagen, dan is een mensgerichte en inclusieve aanpak onontbeerlijk.

1.1 Adviesvraag

In dit advies staat het handelingsvermogen van huishoudens met een laag en middeninkomen en kleine ondernemers centraal. Het beleid legt veel verantwoordelijkheid voor verduurzaming bij hen neer. Ze hebben echter zorgen, problemen en belangen die momenteel onvoldoende worden ondersteund of opgelost. De SER acht het daarom van belang om het handelingsperspectief van deze groepen centraal te stellen. Hoe ziet hun handelingsvermogen eruit? Met welke verduurzamings- en investeringsvraagstukken worden zij geconfronteerd? Wanneer vinden zij het zinvol om te investeren? En welke beleidsopties zijn er (beschikbaar en denkbaar) om hun handelingsvermogen te vergroten?

De adviesvraag luidt daarom als volgt: *Welke (beleid)maatregelen dragen bij aan het vergroten van het handelingsvermogen voor burgers en kleine ondernemers in de energietransitie binnen de gebouwde omgeving?*

¹¹ O.a. IPCC (2023) *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*; PBL (2025) *Klimaat- en Energieverkenning 2025*.

¹² O.a. Rli (2025) *Eerlijk verduurzamen: Randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid*; WRR (2023) *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten*.

¹³ TNO (2025) *Energiearmoede in Nederland 2022: Een actuele inschatting op nationaal en lokaal niveau*

¹⁴ O.a. TNO (2025) *Kinderen in energiearmoede: Een verkennende studie naar de omvang en effecten van energiearmoede op kinderen*; TNO (2023) *Gezondheidskosten en energiearmoede*

Dit advies geeft beleid handvatten om het beleidskader en de uitvoering meer te verbinden aan de sociaaleconomische kant van verduurzaming. Ten eerste benadrukt de SER wat er nodig is om de belangen en belemmeringen uit de praktijk een plek te geven binnen het beleidskader, zodat handelingsvermogen en investeringszekerheid worden vergroot. Ten tweede benadrukt de SER enkele cruciale punten rondom de concrete invulling van de beleidsaanpak, zodat de uitvoering van de transitie kan worden bespoedigd.

1.2 Reikwijdte van dit advies

Dit advies heeft alleen betrekking op Europees Nederland. Caribisch Nederland kent ook een grote verduurzamingsopgave, maar valt vanwege de specifieke omstandigheden en uitdagingen buiten de reikwijdte van dit advies. We richten ons met name op particuliere huishoudens met een laag en middeninkomen, en kleine mkb-bedrijven in gelijksoortige panden als huishoudens. Denk aan ondernemers, zoals bakkers, garagehouders en horeca. Onder particuliere huishoudens vallen zowel eigenaar-bewoners als huurders als zzp'ers. Deze laatste groep valt ook binnen de scope omdat zij karakteristieken hebben van zowel huishoudens als kleine ondernemers en voor vergelijkbare verduurzamingsuitdagingen van hun huis of bedrijfspand staan. Verder kijken we alleen naar de verduurzamingsopgave in de bestaande bouw, en laten nieuwbouw daarmee buiten beschouwing, en de beleidsmaatregelen die het handelingsvermogen van de genoemde doelgroepen m.b.t. die verduurzamingsopgave beïnvloeden. Huurders van een woningcorporatie vallen buiten de reikwijdte van het advies, omdat hier al een significant beleidspakket voor is. Verdere toelichting staat in bijlage 1.

1.3 Proces en aanpak

De SER-adviescommissie Energietransitie Gebouwde Omgeving heeft dit advies uit eigen beweging voorbereid in de periode mei 2025 tot februari 2026. Het is vastgesteld in de SER-raadsvergadering van 19 maart 2026. Tijdens de voorbereiding zijn sprekers bij de SER uitgenodigd, heeft de commissie veelvuldig overleg gevoerd en met een groot aantal externe partijen gesproken (zie bijlage 2).

2. De verduurzamingsopgave voor de gebouwde omgeving

2.1 De huidige beleidsopgave en -inzet

De energietransitie in de gebouwde omgeving is gestart vanuit klimaatdoelen. De doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 is vastgelegd in de Klimaatwet, waarbij voor alle vijf de sectoren van het klimaatakkoord de reductieopgave is vastgesteld.^{15 16} Voor de sector gebouwde omgeving is dit vooral vertaald naar verschillende doelen binnen de warmtetransitie. Binnen de gebouwde omgeving wordt namelijk een groot deel van de CO₂-uitstoot veroorzaakt door het gebruik van aardgas voor verwarming, warm (tap)water en koken (zie kader hierna).

Energieverbruik door huishoudens en ondernemers

Het merendeel van de energie van huishoudens en ondernemingen gaat naar het verwarmen van ruimtes, en in mindere mate naar het verwarmen van tapwater. In veel mindere mate verbruiken huishoudens energie voor verlichting en de werking van (huishoudelijke) apparaten, zoals televisie, koelkast, wasmachine en kookapparatuur. Ondernemers verbruiken daarentegen relatief meer elektriciteit dan huishoudens. Denk aan het verbruik voor koeling en ventilatie, verlichting, productbewerking en ICT.^{1,2} De verduurzaming van productieprocessen en panden kan door de uiteenlopende activiteiten van ondernemingen ook behoorlijk verschillen. Denk maar aan het verschil tussen een schadeherstelbedrijf voor auto's en een kroeg.

¹ RVO (2025) *Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2025*.

² TNO (2024) *Energieverbruik en energiebesparing in de bestaande woningbouw en utiliteitsbouw: Achtergrondrapport t.b.v. Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2024*.

Binnen het beleid staat met name de technische kant van de verduurzaming van de gebouwde omgeving centraal. Voor verduurzaming is een overvloed aan technologische maatregelen beschikbaar. Denk aan isoleren (van dak, vloer, glas en gevel), warmtepompen, warmtenetten, zonnepanelen, e-boilers, thuisaccu's, zonnepanelen, smart en zuinige apparatuur en meer. Binnen beleid lag de nadruk op concrete, fysieke maatregelen zoals isolatie, zonnepanelen, warmtepompen en warmtenetten. De ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en Klimaat en Groene Groei (KGG) zijn voornamelijk aan zet geweest bij het vormgeven van beleid voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

De verduurzamingsopgave en het potentieel in de woning- en utiliteitsbouw is nog groot, maar het tempo van verduurzaming ligt te laag. Zo'n 21 procent van de woningen heeft nog een energielabel D of slechter en 87 procent van de woningen wordt nog (deels) verwarmd met een cv-ketel.¹⁷ Binnen de utiliteitsbouw, waar het mkb onder valt, is bij 18 procent van de gebouwen energiebesparende maatregelen getroffen en maakt 15 procent uitsluitend gebruik van duurzame verwarming.¹⁸ Er is dus nog een wereld te winnen qua verduurzaming. Zie ook het kader De verduurzamingsopgave gerelateerd aan de klimaatdoelstelling voor 2050. Zonder aanvullend beleid haalt Nederland de klimaatdoelen niet.¹⁹

¹⁵ De Klimaatwet bepaalt dat de CO₂-uitstoot in 2030 met 55 procent gereduceerd moet zijn t.o.v. 1990. Voor de gebouwde omgeving betekent dat dat er in 2050 7 miljoen woningen en 1 miljoen gebouwen van het aardgas af moeten zijn en dus gebruik maken van hernieuwbare energie en warmte.

¹⁶ Het gaat om de sectoren elektriciteit, gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit en landbouw en landgebruik

¹⁷ RVO (2025) *Monitor Verduurzaming gebouwde omgeving 2025*, p. 35.

¹⁸ RVO (2025) *Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2025*, p. 38.

¹⁹ Rijksoverheid (2023) *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*.

De beleidsstrategie voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving volgt momenteel twee sporen: het collectieve en het individuele spoor.²⁰ Het collectieve (of gebiedsgerichte) spoor staat onder regie van gemeenten en moet ervoor zorgen dat grotere groepen binnen kortere tijd worden meegenomen in de transitie. Denk bijvoorbeeld aan de uitrol van warmtenetten en actielijnen uit het Nationaal Isolatieprogramma gericht op wijken en huurwoningen.²¹ Het individuele spoor is gericht op individuele gebouwen en gebouweigenaren. Beleidsinstrumenten die individuele beslissingen van huishoudens beïnvloeden zijn veelal vrijwillig van aard. Het gaat om informeren, financieren en subsidiëren.²² Denk aan de salderingsregeling die huishoudens heeft gestimuleerd om de overstap naar zonnepanelen te maken, de ISDE-subsidieregeling die de investeringsdrempel voor verduurzaming door woningeigenaren verlaagt en het verstrekken van informatie over de voordelen van het isoleren van gebouwen. Dat betekent dat de wil en het handelingsvermogen van huishoudens en bedrijven groot genoeg moet zijn om gebruik van deze instrumenten te maken. Het beleidsinstrumentarium gericht op utiliteitsbouw (bedrijven) zet hiernaast ook in op normering; een voorbeeld is de energiebesparingsplicht voor bedrijven.²³

De verduurzamingsopgave gerelateerd aan de klimaatdoelstelling voor 2050¹

<i>Huidige stand (2025)</i>	– Ruim 8,2 mln. woningen in Nederland en ca. 1,2 mln. utiliteitsgebouwen – ca. 7 mln. woningen moeten nog van het aardgas af, waarvan een groot deel ook moet worden geïsoleerd – ca. 1 mln. utiliteitsgebouwen moeten nog worden verduurzaamd – 5,3 mln. woningen hebben een energielabel. Vaak modernere huizen of huizen die verkocht zijn. Slechts 2,5 mln. woningen hebben label B of beter
<i>2050 aardgasvrij, betekent jaarlijks gemiddeld</i>	– Ca. 300k woningen aardgasvrij maken (Warmtepomp, Warmtenet) – Ca. 200k woningen per jaar isoleren (Referentie 2024: ca 118k warmtepompen verkocht (incl. nieuwbouw))²

¹ Rijksoverheid (2025) *Routes naar realisatie: Keuzes voor het klimaat en de energietransitie*, formatierapport, p. 102-108.

² CBS (2025) *Monitor Warmtepompen 2025*, www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2025/monitor-warmtepompen-2025/3-indicatoren.

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering. Zij zijn de lokale regisseurs van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Zij moeten eind 2027 een warmteprogramma hebben vastgesteld.²⁴ Per buurt staat daarin beschreven welke duurzame warmteoplossingen het meest kansrijk zijn en welke snelheid wordt gevolgd. Verder kunnen gemeenten aanvullende verplichtingen opleggen of subsidies geven, is in het Klimaatakkoord afgesproken dat alle gemeenten over een onafhankelijk energieloket voor betrouwbare informatie en advies moeten beschikken, en moeten ze natuurlijk het eigen vastgoed verduurzamen. Het voldoen aan al deze taken is voor gemeenten niet eenvoudig. Ze hebben in sommige gevallen beperkte middelen, kennis en capaciteit voor de uitvoering. Ze staan dicht bij de burgers en kleine ondernemers, waardoor zij in staat zouden moeten zijn om in te spelen op lokale

²⁰ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (z.d.) [Programma Verduurzaming gebouwde omgeving](#).

²¹ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (z.d.) [Nationaal Isolatieprogramma](#)

²² Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer (2025) bijlage bij Kamerbrief nr. 1376, *Verduurzaming gebouwde omgeving met handelingsperspectief en instrumenten per doelgroep*.

²³ Bedrijven die meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000m³ gas per jaar verbruiken zijn verplicht om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van minder dan 5 jaar uit te voeren.

²⁴ Eerste Kamer (2025-2026) 36576 nr. G *Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte)*

behoeften via maatwerk. Goede samenwerking tussen het Rijk en gemeenten is cruciaal om de uitvoering bij alle gemeenten mogelijk te maken.

2.2 Uitdagingen voor beleid

Er is geen one-size-fits-all-oplossing. De technisch 'beste en uitvoerbare' oplossing om besparing te realiseren is afhankelijk van de specifieke context, zoals woningtype, gezinsgrootte of het soort bedrijfspand en bedrijfsvoering. Verschillende doelgroepen ondervinden verschillende (on)mogelijkheden. Zo heeft een bewoner van een onzelfstandige huurwoning heel andere uitdagingen dan een echtpaar op leeftijd met een koopwoning (zie ook het volgende hoofdstuk). Verduurzaming van bestaande bouw vraagt daarom veel van het handelingsvermogen van huishoudens en ondernemers. Zij moeten zelf in actie (kunnen) komen en zij bepalen zelf wanneer en in welke mate zij investeren in welke technologieën. De complexiteit van verschillende eigendomssituaties bemoeilijkt eveneens verduurzaming. Het is bijvoorbeeld een extra uitdaging om huurhuizen te verduurzamen.²⁵ Bij de verduurzaming in huurgebouwen kan sprake zijn van een split-incentive, omdat de verhuurder de verduurzamingsinvestering moet doen, maar de huurder profiteert van een lagere energierekening (zie ook paragraaf 3.1).

Individuele en collectieve sporen kunnen elkaar versterken, maar elkaar ook in de weg zitten. Er bestaan afruilen, zoals de mogelijke spanning tussen het individuele spoor via warmtepompen en het collectieve spoor via warmtenetten in de wijk. De Algemene Rekenkamer waarschuwt hier voor een niet doelmatige inzet van middelen, vanwege overlap tussen beide maatregelen.²⁶ Het collectieve spoor, bedoeld om grotere groepen binnen kortere tijd mee te nemen in de transitie, zorgt niet zonder meer voor een groter handelingsvermogen van individuen. En het individuele spoor draagt niet zonder meer bij aan de versnelling van de transitie. Het klimaatdoel voor 2050 wordt naar verwachting namelijk niet gehaald als het initiatief voor verduurzaming bij huishoudens zelf blijft liggen.²⁷ Er is daarom met het oog op draagvlak en uitvoerbaarheid een belangrijke rol weggelegd voor flankerend beleid (zoals het bieden van financiële en praktische ondersteuning bij verduurzaming), maar ook voor normering en wetgeving, zodat huiseigenaren, huurders en verhuurders in beweging komen.²⁸

De uitvoering stokt door inconsistenties en onzekerheden in beleid. Onderzoek toont aan dat wisselend beleid verduurzaming remt en dat het beleid van de afgelopen jaren voor toenemende onzekerheid heeft gezorgd (zie kader Praktijkvoorbeelden van wisselend beleid en de impact op handelingsvermogen).^{29,30} Deze onzekerheid leidt tot een vermindering in investeringsbereidheid, hogere risico's en kosten, meer complexiteit, minder uitvoeringskracht,³¹ een vermindering in het vertrouwen in de overheid en afnemende motivatie om te verduurzamen. Het is daarom zorgelijk dat enkele belangrijke (financiële) instrumenten met een bewezen effect op de vraag naar verduurzamingsopties, zoals de salderingsregeling, de Subsidieregeling nationaal isolatieprogramma 2023-2026, de ISDE-subsidieregeling en het Nationaal Warmtefonds momenteel slechts gelden tot 2030 of al

²⁵ SER (2022) Verkenning *Hoe wonen werkt: Een sociaal-economische verkenning*.

²⁶ De Algemene Rekenkamer (2025) *Een koud bad voor warmtenetten*.

²⁷ PBL (2025) *Keuzes voor de leefomgeving 2025: Twaalf opgaven voor het nieuwe kabinet*.

²⁸ TNO (2024) *Draagvlak voor klimaatbeleid: Toetsing van acceptatieprincipes in online keuze-experimenten*.

²⁹ Dutch New Energy Research (2025) *Doelstelling en realiteit: Data-analyse van beleidsimpact op de duurzame energiesector*, www.duurzaam-ondernemen.nl/nieuw-rapport-onzeker-energiebeleid-remt-duurzame-technologieen.

³⁰ De Nederlandsche Bank (2025) *Uncertainty and climate policy in the Netherlands: measure and economic effects*.

³¹ NVDE (2024) *Verlies van vakbekwaam personeel bij honderden MKB-bedrijven*, www.nvde.nl/verlies-van-vakbekwaam-personeel-bij-honderden-mkb-bedrijven.

eerder stoppen.³² Door het ontbreken van een beleidsmatige invulling van het verduurzamingspad van 2030 naar 2050 ontstaan voor de verduurzaming van de gehele gebouwde omgeving onzekerheden. Andere bronnen van onzekerheid zijn politieke discussies over de noodzaak van verduurzaming en het wachten op verdere uitwerking van Nederlands en EU-beleid (zoals het uitstellen van ETS2, het nieuwe EU-emissiehandelssysteem).

Praktijkvoorbeelden van wisselend beleid en de impact op handelingsvermogen

Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving (2022): De overheid stelde dat (minimaal) een hybride warmtepomp vanaf 2026 de norm zou worden bij vervanging van een cv-ketel (of een ander duurzamer alternatief, zoals een volledig elektrische warmtepomp of een aansluiting op een warmtenet). Deze normering gaf zo enige keuzevrijheid in type installatie en sloot aan op een natuurlijk vervangmoment. Er werd een sector opgebouwd in de productie en installatie van warmtepompen, met bijbehorende werkgelegenheid in Nederland. In 2024 kondigde het kabinet-Schoof echter aan dat deze verplichting kwam te vervallen, omdat het kabinet de verplichting als een te grote financiële last voor huishoudens zag en meer keuzevrijheid wilde bieden. Door het teruggedraaide beleid zijn bedrijven gestopt en is vakbekwaam personeel verloren gegaan. De gedane voorinvesteringen in arbeid, techniek en scholing worden nu deels ervaren als desinvesteringen. Voor huishoudens heeft deze wijziging voor onduidelijkheid over de richting van verduurzaming gezorgd.

Wijziging salderingsregeling (2024): De regeling dateert uit 2004, toen zonnepanelen nog relatief duur en inefficiënt waren, en is succesvol geweest. In relatief korte tijd zijn veel zonnepanelen geplaatst. Oorspronkelijk zou de salderingsregeling vanaf 2024 tot 2031 geleidelijk worden afgebouwd. In 2024 werd echter binnen een paar maanden besloten en wettelijk vastgelegd dat de salderingsregeling in 2027 volledig ten einde komt. De vervroegde afschaffing is te begrijpen met het oog op het verminderen van netcongestie en het rechtvaardig verdelen van de kosten. Maar de afschaffing (en het uitblijven van een duidelijke vervolgroute) heeft het draagvlak voor verduurzaming en de marktvraag naar zonnepanelen verkleind. Ook huishoudens en ondernemers die in zonnepanelen hebben geïnvesteerd, voelen zich gedupeerd.

³² Dutch New Energy Research (2025) *Doelstelling en realiteit: Data-analyse van beleidsimpact op de duurzame energiesector*, www.duurzaam-ondernemen.nl/nieuw-rapport-onzeker-energiebeleid-remt-duurzame-technologieen.

3. Belemmeringen bij verduurzaming

3.1 De praktijk van kunnen, weten en willen

Het handelingsvermogen van huishoudens en ondernemers wordt beïnvloed door 'kunnen, weten en willen'. Er zijn veel factoren die de investeringsbeslissing van huishoudens en ondernemers beïnvloeden. Eén relevante vraag is natuurlijk: kunnen huishoudens en ondernemers verduurzaming betalen? Niet iedereen kan deze investering doen en niet iedereen die verduurzaming kan betalen, investeert er ook daadwerkelijk in. Hier spelen belemmeringen in het *handelingsvermogen*, oftewel de mogelijkheid en welwillendheid om zelf richting en invulling te geven aan handelen. Het handelingsvermogen van de genoemde groepen beschouwt de SER via:

- *kunnen*: de mate waarin ze financieel gezien kunnen investeren in verduurzaming, hiervoor de vaardigheden, praktische mogelijkheden en ruimte hebben en zelf investeringsbeslissingen kunnen nemen;
- *weten*: het bezitten van de kennis over mogelijke technologische opties en toepassingen, ondersteunende regelingen en (verduurzaming)effecten;
- *willen*: de (mate van) motivatie voor een verduurzamingsinvestering.

Er zijn uiteenlopende belemmeringen in het handelingsvermogen. In tabel 3.1 staan enkele grote belemmeringen waar huishoudens en ondernemers in de praktijk tegenaan lopen.³³ Dit is geen uitputtend overzicht. Ook is het belangrijk om op te merken dat huishoudens en ondernemers vaak tegen een combinatie van belemmeringen op het vlak van *kunnen, weten en willen* aanlopen. Dat maakt de verduurzamingsopgave extra uitdagend. Zoals uit een van de gesprekken naar voren kwam, is verduurzaming "*net hordelopen, elke belemmering moet worden geslecht zodat mensen kunnen meekomen*". Vanuit de gedragswetenschappen wordt gewezen op de impact van de *gedoefactor* die de drempel voor verduurzaming aanzienlijk kan verhogen: mensen weten niet waar ze moeten beginnen, raken gedemotiveerd door al het uitzoek-, opruim- en regelwerk, en kunnen de weg niet vinden in het subsidie-landschap.³⁴ We bespreken hieronder de belemmeringen in meer detail.

Tabel 3.1 Belemmering in de praktijk van huishoudens en ondernemers	
Kunnen	Geen financieringsmogelijkheid Gebrek aan tijd en vaardigheden om te oriënteren en/of uit te (laten) voeren Belemmeringen in de privésfeer (slechte gezondheid, levensfase, et cetera) Voor huishoudens en ondernemers die <i>huren</i> : split-incentive, afhankelijkheidsrelatie Voor huishoudens en ondernemers in vve: belemmerende wet- en regelgeving, onderlinge afhankelijkheid Voor ondernemers: inkomstenderving tijdens verbouwing van bedrijfspand
Weten	Onduidelijkheid over waar en waarmee te beginnen Onzekerheid over wat verduurzaming oplevert Onzekerheid over terugverdientijd Onduidelijkheid over beschikbare subsidies en regelingen Vraagtekens bij betrouwbaarheid van advies en uitvoerende partij
Willen	Verduurzaming wordt niet nodig geacht Andere prioriteit dan verduurzaming Verduurzaming vereist veel uitzoekwerk en geeft overlast en rommel in huis Overheidsbeleid is onduidelijk en/of motiveert niet Gebrek aan sociale norm of goed voorbeeld in de buurt

³³ Deze belemmeringen zijn opgehaald uit verschillende bestaande rapporten en gesprekken met experts. In dit hoofdstuk gebruiken we illustratieve quotes om de praktijkgeluiden concreet te maken. De quotes zijn gebaseerd op gecombineerde geluiden vanuit praktijk, experts en bestaande bronnen.

³⁴ Vries, G. de (2021) *Breaking habits for a green world*, TU Delft.

Niet alle huishoudens en ondernemers kunnen verduurzamen, bijvoorbeeld door het niet kunnen financieren van de hoge initiële kosten van verduurzaming, een gebrek aan tijd/vaardigheden of door afhankelijkheden van anderen, zoals bijvoorbeeld binnen een vve (zie kader Enkele knelpunten voor verduurzaming binnen een vve).³⁵ Soms hebben huishoudens en ondernemers onvoldoende geld (beschikbaar of te leen) om te kunnen investeren. Lenen is, zeker voor huishoudens met een laag of middeninkomen, ook een hoge drempel, omdat het aangaan van schulden vaak als een te groot risico wordt gezien.³⁶ Ook kan een relatief hoge leeftijd voor leningverstrekkers een reden zijn om überhaupt geen lening te verstrekken. Verder huurt een aanzienlijk deel van de huishoudens en mkb'ers een woning/pand. In hoofdstuk 2 beschreven we al het split-incentiveprobleem, wat investeringen door verhuurders belemmert. Zowel huishoudens als ondernemers die een gebouw huren hebben niet de mogelijkheid om hun pand vergaand te verduurzamen, omdat ze hiervoor afhankelijk zijn van de verhuurder, die bovendien niet altijd welwillend is. Anderzijds kunnen particuliere verhuurders ook niet altijd investeren in verduurzaming. Zij ervaren bijvoorbeeld technische of juridische obstakels of kunnen op hun beurt te maken hebben met huurders die niet willen verduurzamen. In dit kader is het daarom belangrijk te benoemen dat het split-incentiveprobleem niet enkel een financiële kant heeft. Het gaat óók om de relatie tussen de huurder en verhuurder. Motivatie en gedrag is vaak doorslaggevend gebleken om een 'split incentive' om te kunnen buigen naar een 'shared incentive'.³⁷ Juist omdat er meer partijen betrokken zijn en er dus veel verschillende afwegingen worden gemaakt, worden aspecten als overleg, samenwerking en normering nog belangrijker. Normering schept helderheid over wederzijdse rechten en plichten.

Enkele knelpunten voor verduurzaming binnen een vve

Verduurzaming van woningen binnen een vve is uitdagend. Hieronder schetsen we enkele belemmeringen, zonder uitputtend te zijn. Het handelingsvermogen van deze groep wordt in grote mate beperkt. Alleen al rondom het *kunnen* spelen meerdere belemmerende factoren. Zo is bijvoorbeeld wettelijk vastgelegd dat aanpassingen aan de buitenkant (ofwel 'de schil') van een gebouw niet kunnen worden gedaan op het moment dat er geen gezamenlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daar komt bij dat besluitvormingsregels in vve reglementen vaak ingewikkeld zijn en dat financiële belangen en mogelijkheden binnen de groep bewoners uiteenlopen. Dat geldt ook voor (grote) vve's, met soms een mix van particulier bezit en sociale huur. In dat geval kan het voorkomen dat er door een meerderheidsbelang van een woningbouwcorporatie investeringsbeslissingen worden genomen, waar de particuliere bezitters in de vve niet allemaal draagkracht voor of baat bij hebben, maar wel mee moeten doen.

Het gaat vaak om forse investeringen, niet in de minste plaats gekoppeld aan achterstallig onderhoud. Ook gaat er veel tijd zitten in uitzoekwerk en afstemming. Omdat veel vve-bestuurders dit in hun vrije tijd erbij doen, kan het lang duren voordat keuzes worden gemaakt.¹ Een eigenaar-bewoner van een appartement in een vve vatte deze aspecten treffend samen. *"Ik had onder meer graag zonnepanelen en beter glas genomen, maar vanuit de vve zijn individuele aanpassingen aan de 'schil' niet toegestaan. Er loopt een commissie om verduurzamingsmogelijkheden voor het hele blok in kaart te brengen maar dat schiet absoluut niet op, ze zijn inmiddels al drie jaar bezig met nulresultaat."*

Maar ook rondom het *willen* en *weten* zitten belemmeringen. Ongeveer de helft van de 1,4 miljoen woningbezitters in een vve weet niet wat de (volgende) stap is als het gaat om verduurzaming van hun appartement of gebouw.² Ook denken veel leden van Vve's dat het organiseren van het verduurzamingsproces met de anderen veel gedoe oplevert. Dit terwijl bijna alle Vve's een verduurzamingsopgave hebben en Vve-leden wel de voordelen van bijvoorbeeld energiebesparing zien.³

¹ VRO (2024) *Verduurzaming van VvE-gebouwen: drijfveren en obstakels richting 2050*, <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/02/26/verduurzaming-van-vve-gebouwen-drijfveren-en-obstakels-richting-2050>.

³⁵ De initiële investering voor verduurzaming is relatief groot, ook vanwege de samenhang van verduurzamingsopties. Voor een goed werkende warmtepomp is bijvoorbeeld ook een bepaalde mate van isolatie nodig.

³⁶ De Nederlandsche Bank (2024) *Van crisis naar kans: verduurzaming van woningen na de energiecrisis*.

³⁷ RVO (2021) *Van split incentive naar shared incentive*.

² Milieu Centraal (2025) *Bijna helft VvE's weet niet wat de volgende stap is in verduurzaming woning*, www.milieucentraal.nl/persberichten/bijna-helft-vve-s-weet-niet-wat-de-volgende-stap-is-in-verduurzaming-woning.

³ VRO (2024) *Verduurzaming van vve-gebouwen: drijfveren en obstakels richting 2050*.

Vaak weten huishoudens en ondernemers niet waar te beginnen met

verduurzaming. Ze hebben allerlei vragen over de beste maatregelen, de terugverdientijd en de mogelijkheden voor (financiële) ondersteuning.³⁸ Verduurzaming is complex, omdat de beste verduurzamingsopties per gebouw sterk kunnen verschillen en er vaak meerdere opties tegelijk nodig zijn (zoals isolatie en een warmtepomp). De vindbaarheid van subsidies en regelingen is voor zowel huishoudens als ondernemers erg moeilijk. Een burger geeft aan: *"Via Google kwam ik op zoveel verschillende dingen terecht. En toen ik eenmaal een subsidieformulier had gevonden, wist ik niet goed hoe ik het moest invullen."* En zelfs als subsidies worden gevonden, kan het zijn dat het budget op is of de looptijd is verstreken. Zelfs enkele experts die we tijdens dit traject hebben gesproken geven aan dat ze hun woning niet (volledig) hebben verduurzaamd vanwege de vele opties, het gebrek aan tijd en overzicht en het gedoe wat het met zich meebrengt. Ook leven er vaak vragen over de uitvoering, zoals waar een betrouwbare uitvoerende partij is te vinden en wat een schappelijke prijs is voor een maatregel.

Zelfs als huishoudens en ondernemers kunnen verduurzamen en weten hoe, komen ze niet altijd tot de investeringen.

Hoewel het merendeel van de huishoudens en ondernemers verduurzaming belangrijk vindt, kan het zijn dat ze (verdere) verduurzaming nu niet nodig vinden, andere prioriteiten hebben of zich ongemotiveerd of gehinderd voelen door (instabiel) overheidsbeleid.³⁹ Huishoudens en ondernemers zijn in hun alledaagse praktijk met allerlei zaken bezig, zoals de zorg voor het gezin of het bedrijfsproces. Verduurzaming is een van de vele bijkomende thema's. Een verbouwing brengt overlast met zich mee. En de term verduurzaming sluit niet bij iedereen aan. Stichting Energiebank Nederland geeft aan *"Wij gebruiken het woord verduurzaming niet. Mensen hebben een vol hoofd en lege portemonnee."* En een ondernemer zei: *"Wij hebben het niet over 'duurzaam', maar gewoonweg verantwoord ondernemerschap met oog voor je omgeving, in en met de wijk."* Vertrouwen in overheidsbeleid is van belang voor het doen van investeringen, maar zowel huishoudens als ondernemers zien instabiel beleid als een belemmering. Ze worden verlamd door wisselingen in beleid. Een veel gehoorde opmerking is: *"Jarenlang was je gek als je nog geen zonnepanelen op je dak had liggen, maar nu willen we dat ineens niet meer?"* Bijna driekwart van de ondernemers ervaart sinds 2025 meer economische onzekerheid, mede door beleid.⁴⁰ Ondernemers hebben consistentie en voorspelbaarheid nodig om risico's te kunnen nemen.⁴¹ Wisselend beleid creëert vraagtekens over het nut en de noodzaak van verduurzaming, wat een belemmering is. Mensen haken af wanneer ze het gevoel hebben dat hun inspanningen weinig opleveren.⁴²

³⁸ De Nederlandsche Bank (2024) *Van crisis naar kans: verduurzaming van woningen na de energiecrisis*.

³⁹ SCP (2021) *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen: Drijfveren en ervaren barrières bij woningeigenaren*.

⁴⁰ CBS (2025) *Bijna drie kwart van de ondernemers ervaart meer onzekerheid*, www.cbs.nl/nl-nieuws/2025/39/bijna-drie-kwart-van-de-ondernemers-ervaart-meer-onzekerheid.

⁴¹ VNO-NCW (2025) *Waarom ondernemers meer dan ooit snakken naar voorspelbaarheid*, www.vno-ncw.nl/forum/voor-ondernemers-meer-dan-ooit-snakken-naar-voorspelbaarheid.

⁴² ANWB (2025) *Energiedashboard 2025*, www.anwb.nl/belangenbehartiging/energie/energiedashboard.

3.2 Uitdagingen voor het vergroten van het handelingsvermogen

Als mensen kunnen, weten en willen, dan betekent het niet per definitie dat verduurzaming ook daadwerkelijk plaatsvindt. Een van de redenen daarvoor is de invloed van randvoorwaarden. Denk bijvoorbeeld aan het overvolle stroomnet (netcongestie hindert de energietransitie en woningbouw en verslechtert het vestigingsklimaat⁴³) en de arbeidsmarktkrapte, bijvoorbeeld zichtbaar in de tekorten aan gekwalificeerde vakmensen voor installatie. Een bijkomende reden is de mate waarin externe druk wordt ervaren, bijvoorbeeld vanuit beleid. Als huishoudens en ondernemers het beleid als instabiel en onbetrouwbaar ervaren, dan kunnen verplichtingen vanuit dat beleid juist weerstand oproepen.

Er is een gecombineerde aanpak nodig die rekening houdt met de diversiteit aan belangen en belemmeringen in de praktijk. Groepen die wel willen maar nog niet hebben verduurzaamd, kunnen worden geholpen met een combinatie van ontzorging, informatievoorziening, faciliteren en normeren. Het is belangrijk om huishoudens en ondernemers die mee kunnen doen ook daadwerkelijk te laten verduurzamen. En tegelijkertijd heeft de overheid een zorgtaak, zodat echt iedereen mee kán doen. Er zijn groepen die nu zeer beperkt handelingsvermogen hebben en tegen een stapeling van verschillende (fundamentele) belemmeringen aanlopen. Zoals een afhankelijkheid van verhuurders of vve's, de taal niet spreken of begrijpen, een afkeer van leningen of een wantrouwen jegens de overheid (zie het kader hierna).

Praktijkverhalen vanuit de Energiebank

"Corry woont in een enkelsteensboerderij in Friesland en heeft een AOW-uitkering. De kachel staat zeer laag omdat het onbetaalbaar is om de boerderij voldoende te verwarmen. Daardoor ontvangt zij ook geen bezoek meer thuis. De gemeente wil helpen en stuurt haar een brief met verduurzamingsopties die gekoppeld zijn aan ingewikkelde subsidies en die vaak ook voorfinanciering vergen. Ondanks de goedbedoelde hulp ziet Corry enorme drempels om zelf in actie te komen."

"Joyce woont met haar drie dochters in een huurwoning van een woningcoöperatie in Rotterdam. De woning staat op de lijst om verduurzaamd te worden, maar dit duurt nog een paar jaar. Ondertussen zijn energieprijzen zodanig gestegen dat Joyce de energierekening eigenlijk niet meer kan opbrengen. Zij moet kiezen tussen koken of stoken. Dit leidt tot allerlei problematiek met vocht en schimmel en gezondheidsproblemen, met name voor de jongste dochter, die astma heeft."

In beide gevallen kan er zelfs sprake zijn van verborgen energiearmoede, omdat minder energie wordt verbruikt dan eigenlijk nodig is voor een gezonde en prettige leefomgeving. Ook is in beide gevallen, terwijl het twee heel verschillende situaties zijn, sprake van zeer beperkt handelingsvermogen. De bewoners kunnen zonder vergaande hulp niet verduurzamen. En dat terwijl verduurzaming in deze gevallen zeer positief kan bijdragen aan gezondheid en sociale binding.

⁴³ SER (2025) Brief aan de informateur t.b.v. de kabinetsvorming. *Samenwerken aan het nieuwe Nederland*.

4. Adviezen: van praktijk naar beleid en uitvoering

De energietransitie in de gebouwde omgeving gaat een volgende fase in. De eerste groepen huishoudens en ondernemers hebben geïnvesteerd en profiteren van een relatief lagere energierekening en een gezondere woonsituatie, en hebben (vaak) subsidies ontvangen. Dat laatste was ook nodig om leereffecten te realiseren en de uitrol van energiebesparende maatregelen te bevorderen. Nu moet het tempo van verduurzaming omhoog, terwijl de opgave enkel groter en complexer wordt. De groepen die in deze fase moeten aansluiten zijn namelijk moeilijker te activeren. Zij hebben andere behoeften en uitdagingen dan de groepen die al zijn meegegaan in de energietransitie.

Er is allereerst behoefte aan consistent en voorspelbaar beleid dat aansluit bij de praktijk van huishoudens en ondernemers. De klimaatopgave was de aanleiding voor deze transitie, maar de klimaatdoelen resoneren op zichzelf beschouwd politiek en maatschappelijk onvoldoende om de snelheid in deze transitie te houden. Waar voor de overheid de stip op de horizon klimaatneutraliteit in 2050 is, zien woningbezitters juist 'besparen op de energierekening' en 'comfortverbetering' als belangrijke drijfveren. Daar komt bij huishoudens en ondernemers afwachtend en terughoudend zijn, en in enkele gevallen gefrustreerd raken door het gevoel dat beleid inconsistent en onvoorspelbaar is. Zij hebben baat bij beleid dat investeringszekerheid geeft. Tegelijkertijd moet beleid mee kunnen bewegen met de omgeving en niet tot in de eeuwigheid vaststaan. Daarom vormt een aangescherpt beleidskader een belangrijke basis voor een betaalbare, uitvoerbare en rechtvaardige energietransitie. **Deze advieslijn hebben we uitgewerkt in paragraaf 4.1.**

Vervolgens is in de uitvoering meer maatwerk nodig. Om verduurzaming te versnellen, moet het handelingsvermogen van huishoudens en ondernemers op orde zijn en moet er gerichte ondersteuning zijn voor groepen die niet mee kunnen komen. In deze volgende uitvoeringsfase zijn parallelle beleidssporen nodig én wenselijk om de verschillende groepen, elk met eigen belemmeringen en kansen, goed te kunnen bedienen. Waarbij het van belang is dat het beleid voortbouwt op de lessen uit de uitvoering sinds het Energieakkoord en het Klimaatakkoord. Een goede en op de praktijk van de doelgroep afgestemde mix van beleidsinstrumenten zorgt ervoor dat er tijdig en responsief wordt ingesprongen op kansen en knelpunten die zich voordoen, zodat verduurzaming in de gebouwde omgeving kan worden bespoedigd. Zodoende kan doorzettingskracht worden gestimuleerd; iets waar het momenteel aan ontbreekt. **Deze advieslijn hebben we uitgewerkt in paragraaf 4.2.**

4.1 Naar een begrijpelijk, consistent en langetermijnbeleidskader

De SER adviseert het volgende op het vlak van het beleidskader:

1. Vertel het begrijpelijke verhaal en sluit aan bij de belangen en zorgen van huishoudens en ondernemers.
2. Zorg voor consistent en voorspelbaar beleid door duidelijkheid over opvolging en voldoende aanpastijd.
3. Geef op korte termijn duidelijkheid over de route van 2030 tot 2050

Advies 1: Vertel het begrijpelijke verhaal en sluit aan bij de belangen en zorgen van huishoudens en ondernemers.

Door als kabinet een narratief te delen dat beter aansluit bij de praktijk van huishoudens en ondernemers, kan de overheid perspectief en houvast bieden, wat bijdraagt aan investeringszekerheid.⁴⁴ De SER stelt dat het begrijpelijke verhaal duidelijk, gezamenlijk, realistisch en rechtvaardig moet zijn:

- **Duidelijk** over waarom verduurzaming nodig is (meer grip op de energierekening, het bestrijden van energiearmoede, het onafhankelijk worden van buitenlandse energie en het bijdragen aan klimaatdoelstellingen) en wat het oplevert (voor huishoudens en ondernemers, maar denk ook aan de kansen voor werkgelegenheid en scholing).⁴⁵ Zo kan beleid de motivatie voor een verduurzamingsinvestering van huishoudens en ondernemers (het *willen*) positief beïnvloeden. Gemeenten hebben in de uitvoering ook behoefte aan dit verhaal, zodat zij huishoudens en ondernemers beter kunnen meenemen in de verduurzamingsplannen.
- **Gezamenlijk** om een stevigere basis te bieden voor de uitvoering. Het beleid moet niet alleen worden gedragen door de ministeries die over wonen en klimaat gaan, maar ook door de ministeries die verantwoordelijk zijn voor sociale zekerheid, volksgezondheid, onderwijs en economie. Om in de uitvoering meer aandacht voor mensen mogelijk te maken, zijn kennis en instrumenten nodig uit andere disciplines - zoals de gedragswetenschappen - én vanuit ministeries als Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
- **Realistisch** over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de verduurzaming in de gebouwde omgeving door huishoudens en ondernemers. De eerdere nadruk op de terugverdientijd van verduurzamingsinvesteringen is niet meer wenselijk. Verduurzamen kost geld, maar niet verduurzamen kent ook een prijskaartje, dat in de toekomst hoger zal worden door bijvoorbeeld stijgende netbeheerkosten en de stijgende kosten voor (aansluitingen op) aardgas.⁴⁶ Het beleidsverhaal moet dit uitdragen en de kosten van wel en niet verduurzamen zouden beter inzichtelijk gemaakt moeten worden voor huishoudens en ondernemers. Inzicht hebben in energieverbruik, kosten en bijbehorende verduurzamingsmogelijkheden is cruciaal om te komen tot realistische verduurzamingskeuzes en -investeringen (zie ook advies 5).
- **Rechtvaardig** zodat het beleid waarborgt dat er geen huishoudens en ondernemers achteropraken als gevolg van verduurzaming. Zowel nu als in de toekomst. Kwetsbare groepen moeten beschermd en ontzorgd worden. Het draagvlak voor verduurzaming zal afnemen als de maatschappij klimaatbeleid als onrechtvaardig ziet. Veranker de aandacht voor rechtvaardigheid daarom in het beleid.⁴⁷

⁴⁴ WKR (2025) *Vaart maken met visie. Met toekomstvisie richting geven aan klimaatbeleid*.

⁴⁵ SER (2018) *Advies Energietransitie en werkgelegenheid: Kansen voor een duurzame toekomst*.

⁴⁶ Interdepartementale werkgroep elektriciteitsinfrastructuur (2025) *Schakelen naar de toekomst: IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur*.

⁴⁷ WRR (2023) *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten*.

Advies 2: Zorg voor consistent en voorspelbaar beleid door duidelijkheid over opvolging en voldoende aanpastijd.

Voorspelbaar beleid is een randvoorwaarde voor investeringen door burgers en ondernemers.⁴⁸ Het vervroegd afbouwen van de salderingsregeling en het terugdraaien van de aangekondigde warmtepompverplichting (zie kader Praktijkvoorbeelden van wisselend beleid en de impact op handelingsvermogen, hoofdstuk 2) zijn sprekende voorbeelden van wisselend beleid die het handelingsvermogen en de investeringsbereidheid van huishoudens en ondernemers hebben verlaagd. Er kunnen goede redenen zijn om beleid te wijzigen en idealiter beweegt beleid mee met de omgeving van de fase waarin de transitie zich bevindt. Maar wijzigingen mogen niet leiden tot een vermindering van investeringsbereidheid, verlies aan draagvlak voor en uitvoerbaarheid van de opgave. De kosteneffectiviteit van instrumenten kan niet het enige leidende criterium zijn voor wijzigingen. Daarom adviseert de SER aan beleidsmakers en politiek om bij het wijzigen of (vervroegd) afschaffen van instrumenten na te gaan hoe dit doorwerkt op het handelingsvermogen en de investeringsbereidheid, en negatieve effecten direct op te vangen met nieuw of aangepast (samenhangend) beleid, waarbij gewaakt moet worden voor een vorm van stapeling van regels die doelmatigheid en uitvoerbaarheid tegenwerken. Daarnaast moet bij beleidswijzigingen bekeken worden hoe deze doorwerken op het handelingsvermogen en de kansen van toekomstige generaties. Dit kan met het toepassen van een generatietoets. Ook moet er aandacht zijn voor de *voorspelbaarheid* van beleid door transparantie over besluitvorming, tijdige en heldere communicatie over de reikwijdte, omvang en duur van regelingen, de criteria die worden gehanteerd bij (vervroegde) beëindiging en voldoende aanpastijd. Het is raadzaam dat het kabinet verkent welke garanties kunnen worden gegeven over de looptijd en beschikbaarheid van instrumenten.

Advies 3: Geef op korte termijn duidelijkheid over de route van 2030 naar 2050.

Huishoudens en ondernemers staan nu voor investeringsbeslissingen die doorwerken na 2030, omdat de technische levensduur en/of terugverdientijd van verschillende verduurzamingsopties tien tot vijftien jaar bedraagt. Er heerst op dit moment al veel onduidelijkheid over de route in de eerste jaren na 2030, onder andere doordat enkele belangrijke regelingen voor huishoudens, ondernemers en verhuurders slechts gelden tot 2030 (zie hoofdstuk 2). Beleidsmatig is het pad van 2030 tot 2050 (en daarna) nog nauwelijks uitgewerkt. Dit creëert verdere onzekerheid en werkt daarmee vertragend, ook voor gemeenten (zie het kader hierna). Beleid dat zekerheid biedt bij investeringsbeslissingen vergroot het tempo van deze transitie. Voor iedereen moet duidelijk zijn naar welk einddoel wordt toegewerkt (zie ook advies 7). Daar is ook duidelijkheid over de randvoorwaarden voor nodig. Dat heeft betrekking op verschillende aspecten zoals het programmeren en borgen van de energie-infrastructuur, de vergunningverlening, ruimtelijke inpassing, uitvoeringscapaciteit en aandacht voor goed werkend arbeidsmarkt- en scholingsbeleid.⁴⁹

Onduidelijkheid over instrumenten belemmert gemeentepannen

Eind 2027 moeten gemeenten een warmteprogramma hebben opgesteld dat is vastgesteld door de gemeenteraad. Gemeenten leggen in dit plan vast op welk moment ieder gebied aan de beurt is om te verduurzamen, welk warmtealternatief wordt voorzien en of ze gebruikmaken van hun aanwysbevoegdheid. De warmteprogramma's hebben betrekking op de periode 2026 – 2035. Tegelijkertijd is het onzeker welke financiering beschikbaar is na 2030 en is ook belangrijke wetgeving, zoals de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en onderliggende regelgeving, nog niet volledig juridisch van kracht of zelfs nog in ontwikkeling. Anders gezegd, gemeenten hebben op dit moment de taak om een route richting 2035 uit te stippelen, terwijl er grote (investerings)onzekerheden zijn door onduidelijkheid over de beleidsinzet na 2030. De uitvoering loopt hier dus tegen belemmeringen aan.

⁴⁸ SER (2025) Brief aan de informateur t.b.v. de kabinetsvorming. *Samenwerken aan het nieuwe Nederland*.

⁴⁹ SER (2018) Advies *Energietransitie en werkgelegenheid: Kansen voor een duurzame toekomst*

4.2 Van beleidskader naar uitvoering: een gelaagde aanpak om de verschillende groepen mee te krijgen

De SER adviseert het volgende op het vlak van de uitvoering:

4. Stimuleer verduurzaming door de komende jaren in te zetten op een houdbaar en geloofwaardig subsidiepakket.
5. Vergroot de vindbaarheid en toegankelijkheid van informatie en kennis.
6. Ondersteun en versterk lokale collectieve initiatieven voor verduurzaming in de wijk.
7. Voer normerend beleid dat aansluit bij de praktijk van huishoudens en ondernemers.
8. Creëer een beleidsaanpak die aansluit bij de specifieke belangen en behoeften van de groepen die nu niet mee kunnen komen.
9. Investeer in structurele maatregelen waar mogelijk.

Advies 4: Stimuleer verduurzaming door de komende jaren in te zetten op een houdbaar en geloofwaardig subsidiepakket.

Het actief stimuleren van vrijwillige verduurzaming via het individuele spoor blijft noodzakelijk. De omstandigheden waaronder verduurzaming kan plaatsvinden, moeten voor huishoudens en ondernemers - gegeven de beschikbare middelen - zo aantrekkelijk én gemakkelijk mogelijk gemaakt worden. Het verdient dan ook de voorkeur dat succesvolle subsidieregelingen de komende jaren worden voortgezet, zodat er in de komende fase meerjarige voorspelbaarheid is. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat duidelijkheid wordt gegeven over de exacte looptijd en voorwaarden (zie advies 2) én dat subsidies voor iedereen eenvoudig vindbaar en toegankelijk zijn (zie advies 5). De SER doet beleidsmakers enkele aanbevelingen gericht op het vergroten van het gebruik van subsidies.

Enerzijds is het raadzaam om subsidies en regelingen waar mogelijk te bundelen en breder inzetbaar te maken. Op deze manier wordt voor een langere periode aan een grotere groep zekerheid gegeven, wat het handelingsvermogen vergroot. Een voorbeeld is het openstellen van regelingen die gelden voor woningisolatie; daar zouden niet alleen woningeigenaren aanspraak op moeten kunnen maken, maar ook de ondernemer die in hetzelfde gebouw zit en voor dezelfde opgave staat. Het is zinvol om te onderzoeken hoe die en andere regelingen kunnen worden verbreed, zonder dat het ten koste gaat van de doelmatigheid van subsidies.

Anderzijds is maatwerk binnen subsidieregelingen van belang om ervoor te zorgen dat verschillende doelgroepen met verschillende knelpunten beter kunnen worden ondersteund. Zo zouden huishoudens die slechts budget voor één verduurzamingsmaatregel hebben, niet 'gestraft' moeten worden met een relatief lagere tegemoetkoming uit een subsidiebudget dan huishoudens die meerdere maatregelen tegelijkertijd kunnen nemen.

Kortom, in het beleid moet gezocht worden naar een balans tussen generiek en maatwerk. Constante verschuivingen tussen die principes (omdat te brede subsidies weer worden wegbezuinigd en een risico op freeriders⁵⁰ kennen, of omdat te gerichte subsidies onuitvoerbaar blijken en niet worden benut) moeten worden voorkomen. Zet in op een houdbaar en geloofwaardig subsidiepakket, met doeltreffende en doelmatige regelingen. Daarnaast is gelijktijdige inzet op normering ook wenselijk (zie advies 7).

Advies 5: Vergroot de vindbaarheid en toegankelijkheid van informatie en kennis.

In de zoektocht naar mogelijkheden om te verduurzamen weet men vaak gewoonweg niet waar te beginnen, heeft men de tijd er niet voor of raakt men verdwaald in een woud van informatie. Dat terwijl huishoudens en ondernemers inzicht en overzicht nodig hebben om verduurzamingskeuzes te kunnen maken en in actie te komen. Het gaat zowel over inzicht in

⁵⁰ De term freeriders verwijst naar mensen of bedrijven die een subsidie benutten, terwijl ze de verduurzamingsinvestering ook zonder deze subsidie zouden hebben gedaan.

energieverbruik en kosten als over informatie over technische mogelijkheden en het kunnen overzien welke regelingen er allemaal zijn. En vervolgens, wat is passend bij de eigen specifieke situatie? En waar vind je een goede installateur? Bij ondernemers zijn er bijvoorbeeld signalen dat het zoekwerk rondom regelingen te ingewikkeld is en te veel tijd kost.⁵¹ Ook voor particuliere verhuurders en vve's gelden deze knelpunten. Zo wordt de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH) nog nauwelijks gebruikt door particuliere verhuurders.⁵²

Om vindbaarheid van informatie te vergroten, verdient het aanbeveling om de informatievoorziening vanuit overheidsinstanties te ontwerpen met de 'klantreis' van mensen voor ogen: welke stappen zijn nodig om te kunnen komen tot verduurzamingskeuzes? Dat begint bijvoorbeeld bij inzicht in de eigen energiesituatie krijgen en bijbehorende passende regelingen. Daarnaast moet er heel bewust worden omgegaan met verschillende doelgroepen en verschillende niveaus van (digitale) geletterdheid. Taalgebruik moet toegankelijk zijn, kennis over mogelijkheden tot verduurzaming en praktische werking van technologieën moet dicht bij huis te vinden zijn én toegang tot gegevens moet zeer laagdrempelig worden gemaakt. Denk aan sommige senioren en andere groepen die digitaal minder vaardig zijn en/of huishoudens met andere culturele achtergronden die de taal onvoldoende spreken. Voor met name de meest kwetsbare groepen is veel informatie nog ontoegankelijk (zie ook advies 8).⁵³

De Rijksoverheid zet stappen om, samen met gemeenten, advies en ondersteuning onder één dak samen te brengen in een uitgebreide variant van de (al bestaande) energieloketten: het Energiehuis. Daarmee wordt onder ander invulling gegeven aan een verplichting uit de EU-richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen.⁵⁴ De SER steunt deze inspanning om de veelal versnipperde informatie – onder te brengen bij een onestopshop voor betrouwbare informatie over verduurzaming vanuit de overheid. Gezien het belang van ontzorging is het cruciaal om bij de inrichting van een Energiehuis niet alleen het fysieke, maar juist ook het sociale domein een plek te geven. Daarnaast is het waardevol om te onderzoeken hoe en op welke termijn een Energiehuis een proactievere rol kan spelen in het stimuleren van verduurzaming bij verschillende doelgroepen (met de kanttekening dat hier dan wel voldoende capaciteit voor beschikbaar moet zijn; daar is landelijke financiering voor nodig). Voor ondernemers kunnen brancheverenigingen, meer dan nu, een rol spelen bij activatie, communicatie en het verkorten van de lijnen tussen subsidiegelden en ondernemers. Het gaat onder ander om het informeren en vindbaar maken van informatie over (1) waartoe wet- en regelgeving verplichten of nieuwe wet- en regelgeving gaan verplichten en (2) overige zaken die voor de ondernemers interessant kunnen zijn.

Advies 6: Ondersteun en versterk lokale collectieve initiatieven voor verduurzaming in de wijk.

Wijk- of straatinitiatieven van individuele huishoudens en/of ondernemers bieden mogelijkheden om knelpunten collectief (lees: bottom-up) aan te pakken. Denk aan knelpunten zoals een gebrek aan goede en betrouwbare voorbeelden en de uitdaging om alles alleen uit te zoeken en/of alleen uit te voeren. Voor gemeenten is het ingewikkeld om de knelpunten zelf weg te nemen. Verdere ondersteuning en versterking van lokale initiatieven kan dus een aanvullende route naar versnelling zijn zonder verdere verplichtingen op te

⁵¹ Labyrint i.o.v. het NKP (2025) *Verduurzamen in cafés en restaurants*, <https://nationaalklimaatplatform.nl/nieuws12/3129735.aspx?t=Nieuw-rapport-Verduurzamen-in-cafes-en-restaurants>.

⁵² RVO (2025) *Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH)*, www.rvo.nl/subsidies-financiering/svoh.

⁵³ NKP (2025) *Bestaanszekerheid in de buurt*.

⁵⁴ EU (2024) *Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401275.

leggen of voordat die verplichtingen in werking treden. Er wordt momenteel onvoldoende gebruikgemaakt van de potentie die deze initiatieven in zich dragen en ze zijn kwetsbaar.⁵⁵ De overheid kan voorwaarden creëren die lokale collectieve initiatieven *ondersteunen*. De commissie stelt vast dat veel instrumenten nu zijn gericht op individuen, waardoor collectieve initiatieven hier geen gebruik van kunnen maken. De initiatieven zijn vooral afhankelijk van middelen uit gemeenten, die veelal beperkt en niet structureel van aard zijn. Een gericht fonds zou hier een uitweg kunnen bieden.⁵⁶ Daarnaast kan de overheid deze initiatieven *versterken*. Er zijn voorbeelden van collectieve aanpakken die enkel zijn gericht op huishoudens (zoals fixteams), terwijl de lokale ondernemers - die bijvoorbeeld in hetzelfde gebouw als de huishoudens kunnen zijn gevestigd - ook zouden kunnen worden meegenomen in zo'n aanpak. Collectieve plannen van ondernemers, bijvoorbeeld via ondernemersverenigingen in winkelstraten, -centra of op bedrijventerreinen kunnen ook bijdragen aan de verduurzamingsopgave en hebben behoefte aan procesmatige ondersteuning.⁵⁷ Collectieve verduurzamingsinitiatieven zijn onlosmakelijk verbonden met de sociale samenhang in een wijk. Het zodanig benutten van sociale aspecten en de gemeenschapszin kan een enorme boost geven aan collectieve actiebereidheid en draagvlak voor verduurzamingsmaatregelen. Sociaal kapitaal en gemeenschapszin maken dat mensen sneller meedoen, elkaar helpen en rekening houden met elkaar, wat het draagvlak en de uitvoering van transitie vergemakkelijkt.⁵⁸ Het is daarom zaak om geluiden van gemeenten en wijkinitiatieven op te halen, om daarmee verdere ondersteuning en versterking lokaal goed in te richten. Zo krijgen gemeenten ook meer mogelijkheden om maatwerk te leveren.

Advies 7: Voer normerend beleid dat aansluit bij de praktijk van huishoudens en ondernemers.

Verplichtingen kunnen duidelijkheid geven over de gewenste richting, de mate van verduurzaming en het tijdspad daarnaartoe. Ze bieden zekerheid aan de markt die (ver)bouwwerkzaamheden moet uitvoeren. Normering werkt ook als stok achter de deur om huishoudens, ondernemers, verhuurders en vve's die in staat zijn om te investeren, maar dit nu niet doen of uitstellen, in beweging te brengen (en zo bij te dragen aan een gelijk speelveld). Verplichtende maatregelen zijn in combinatie met flankerend beleid een belangrijke aanvulling op vrijwillige maatregelen, omdat het tempo van vrijwillige verduurzaming te laag ligt en draagvlak voor verduurzaming afneemt als huishoudens, ondernemers, verhuurders en vve's zich onttrekken aan de gezamenlijke opgave.⁵⁹ Daarbij is het met het oog op draagvlak en handelingsvermogen uitermate belangrijk dat huishoudens en ondernemers enige mate van keuzevrijheid ervaren en dat de normering aansluit bij hun praktijk.

Normering is echter niet gegarandeerd effectief. De regels moeten duidelijk, uitvoerbaar én handhaafbaar zijn. Dat laatste vraagt aandacht voor zowel voldoende handhavingscapaciteit (onder andere bij gemeenten en omgevingsdiensten) als voor het feit dat handhavende instanties in wet- en regelgeving daadwerkelijk voldoende mogelijkheden krijgen om op effectieve en doelmatige wijze toe te zien op het naleven van de regels. Normering kan het meest effectief bijdragen aan versnelling van verduurzaming op het moment dat randvoorwaarden zijn geborgd. Om dit adviespunt concreter te maken, zetten we hieronder specifieke overwegingen uiteen voor huishoudens en kleine ondernemers.

⁵⁵ NKP (2024) *Versterking lokale initiatieven nodig voor energietransitie*, <https://nationaalklimaatplatform.nl/nieuws12/2736336.aspx?t=Versterking-lokale-initiatieven-nodig-voor-energietransitie>.

⁵⁶ Rli (2025) *Eerlijk verduurzamen: Randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid*.

⁵⁷ NKP (2024) *Versterking lokale initiatieven nodig voor energietransitie*.

⁵⁸ SCP (2025) *Nederland vraagt om daadkracht en realistische oplossingen: Acht maatschappelijke opgaven in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2025*.

⁵⁹ Rli (2025) *Eerlijk verduurzamen: Randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid*.

- a) **Verken de mogelijkheid om huishoudens op natuurlijke momenten het energielabel van hun koopwoning te laten verbeteren.** Een 'labelsprongverplichting' is voor een grote groep huishoudens haalbaar, creëert vraag richting de markt en is voor huiseigenaren goed verdedigbaar. Wel moeten verschillende randvoorwaarden op orde zijn. Een verplichting moet worden gekoppeld aan natuurlijke (vervangings)momenten, zoals wanneer de cv-ketel stuk is of er sprake is van een grootschalige renovatie. De eerder voorgenomen warmtepompverplichting is hier een goed voorbeeld van. Op deze manier geeft een labelsprongverplichting keuzevrijheid in welke investering op welk moment wordt gedaan. Wel moet het voor huishoudens duidelijk zijn hoe een energielabel wordt bepaald en hoe zij dat kunnen verbeteren. Hier bestaat nu veel onduidelijkheid over.⁶⁰ Ook is er coulance nodig voor de gevallen waarin echt niet kan worden voldaan aan de verplichting (bijvoorbeeld via een hardheidsclausule). Tot slot is duidelijke communicatie over het belang van de norm en voldoende (financiële) ondersteuning via stabiel en flankerend beleid noodzakelijk.
- b) **Zorg voor een praktische werkbare normering voor kleine ondernemers.** De belangrijkste regels voor ondernemers zijn de energiebespaarplicht⁶¹ en het minimumenergielabel van hun pand. Deze regels bieden in de basis duidelijkheid en stimuleren verduurzaming, mits ze goed uitvoerbaar zijn en handhaving ook daadwerkelijk toeziet op het naleven van de regels. Voor kleine ondernemers is het belangrijk om verduurzamingsverplichtingen te koppelen aan natuurlijke momenten, net als voor huishoudens. Op deze manier blijven kosten beheersbaar, zijn verduurzamingsinvesteringen meer gekoppeld aan de financiële horizon van ondernemers en wordt het bedrijfsproces minimaal verstoord. Wel is het zaak om te waken voor regeldruk en overnormering; de energiebespaarplicht sluit veelal beter aan op sommige activiteiten van ondernemers dan de energielabelverplichting (bijvoorbeeld in panden waar grote roldeuren vaak open- en dichtgaan). Ook voor ondernemers is flankerend beleid van belang, bijvoorbeeld om de 'verborgen' bijkomende kosten op te vangen die niet worden meegenomen in regelingen. Denk aan de kosten van bijvoorbeeld het verstevigen van de dakconstructie bij zonnepanelen of de verzwaring van een aansluiting bij elektrificatie.

De verduurzamingsopgave moet ervoor zorgen dat iedereen in een duurzaam, gezond pand kan wonen en werken. Maar niet alle huishoudens en ondernemers hebben het handelingsvermogen of de positie om te kunnen verduurzamen. Zoals gezegd is het bijvoorbeeld moeilijk om huurpanden te verduurzamen vanwege problemen rond de split-incentive.⁶² Een minimale normering voor particuliere huurpanden die de Rijksoverheid nu invoert is een logische manier om zekerheid en duidelijkheid te geven aan huurders en verhuurders tot 2030.⁶³ Voor verhuurders is passend flankerend beleid van belang om te ondersteunen als het hen aan handelingsperspectief ontbreekt.

Heldere, uitvoerbare en consistente standaarden én normering, in lijn met de Europese klimaatdoelen is tenslotte ook van groot belang in de route van 2030 naar 2050. De opgave is niet klaar in 2030. Het blijft cruciaal om stabiel richting het einddoel in 2050 te koersen. Daarmee geef je woningeigenaren, huurders en ondernemers duidelijkheid over langjarige investeringen die van ze worden verwacht, ook na 2030. De SER adviseert daarom om

⁶⁰ NOS (2025) [Vereniging Eigen Huis: 'Verbeteren energielabel voor huiseigenaren te onduidelijk'](https://nos.nl/collectie/13871/artikel/2590911-vereniging-eigen-huis-verbeteren-energielabel-voor-huiseigenaren-te-onduidelijk), <https://nos.nl/collectie/13871/artikel/2590911-vereniging-eigen-huis-verbeteren-energielabel-voor-huiseigenaren-te-onduidelijk>.

⁶¹ Dit geldt voor ondernemers die meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ gas per jaar verbruiken.

⁶² SER (2022) *Verkenning Hoe wonen werkt: Een sociaal-economische verkenning*.

⁶³ Rijksoverheid (2025) [Uitwerking eisen energieprestatie voor huurwoningen en utiliteitsgebouwen](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/07/uitwerking-eisen-energieprestatie-voor-huurwoningen-en-utiliteitsgebouwen), www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/07/uitwerking-eisen-energieprestatie-voor-huurwoningen-en-utiliteitsgebouwen.

stapsgewijs te normeren waarbij de slechtste energielabels worden uitgefaseerd in lijn met een geformuleerde eindnorm voor 2050. De route naar het einddoel in 2050 moet voor iedereen helder zijn.

Advies 8: Creëer een beleidsaanpak die aansluit bij de specifieke belangen en behoeften van de groepen die nu niet kunnen meekomen.

Voor de groepen die geen handelingsperspectief hebben ligt er een zorgtaak. Met name de huishoudens in de laagste inkomenscategorie zijn zeer kwetsbaar: *“Gemeenten stuiten in de praktijk op wantrouwen en barrières als schaamte en wat in gemeentelijke taal ‘laag doenvermogen’ wordt genoemd; huishoudens waarbij het water aan de lippen staat reageren niet op een brief van de gemeente met informatie over verduurzaming of komen niet op de voor hen georganiseerde bijeenkomsten”*, aldus Marieke Vollering – directeur Stichting Energiebank Nederland. Er is deels aandacht voor deze groepen, bijvoorbeeld met de instrumenten die worden ingezet om energiearmoede tegen te gaan en om verhuurders te stimuleren te verduurzamen. Maar dit is niet voldoende. De SER adviseert om oplossingen te zoeken die echt aansluiten bij de knelpunten van deze groepen, aangezien zij anders benaderd moeten worden. Het gaat namelijk niet alleen om doelgroepen in een financieel kwetsbare positie, maar juist ook om sociale en maatschappelijke aspecten. Zo kan een gebrekkige gezondheid ervoor zorgen dat men niet zomaar een verbouwing aankan, hebben huurders van een onzelfstandige woon- of bedrijfseenheid nog minder mogelijkheden voor (kleine) ingrepen dan zelfstandige huurders en is het boven een bepaalde leeftijd lastig of zelfs onmogelijk om nog een lening te krijgen. Nabijheid, vertrouwen en het aansluiten bij de belevingswereld van mensen is van belang waar het gaat om de uitvoering.⁶⁴ Om een voorbeeld te geven: de nulprocentlening die het Nationaal Warmtefonds aanbiedt is in theorie zeer geschikt voor huiseigenaren met een laag inkomen. De praktijk laat echter zien dat deze groep de regeling niet weet te vinden, niet durft te lenen of daar weerstand tegen heeft en/of verduurzaming überhaupt niet overweegt als stap om grip te krijgen op de energierekening. Het oplossen van deze knelpunten is echt mensenwerk en vraagt een persoonlijke en intensieve aanpak op maat, net als samenwerking tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Het gaat om contact leggen met deze groepen, begrijpelijke taal, bruikbare en begrijpelijke instrumenten, en procesbegeleiding voor het verduurzamingstraject. Het is raadzaam om daarbij het volgende te overwegen:

a) Voor een dergelijke aanpak is verbinding van het fysieke en het sociale domein cruciaal. Nog vaak vliegen gemeenten dit vraagstuk aan vanuit het fysieke domein, waardoor goedbedoelde hulp strandt in de uitvoering. Het is vele malen kansrijker om deze problematiek ook vanuit het sociale domein op te pakken, aangezien daar veel meer kennis en begrip aanwezig zijn over hoe deze groep mee te krijgen. Inventariserend onderzoek van gemeentelijke websites laat zien dat er steeds meer initiatieven ontstaan op basis van dit gedachtengoed. Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseert in zijn recentste rapport *Eerlijk Verduurzamen* om verduurzamingsbeleid te verbinden met sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid.⁶⁵ Gemeenten vinden de verbinding van sociaal beleid en energiebeleid echter nog steeds een uitdaging, omdat dit meerdere beleidsterreinen beslaat.⁶⁶ De betrokken afdelingen en teams zullen dus nauwer moeten gaan samenwerken.

b) Zorg voor financiering voor het netwerk van lokale sociaal-maatschappelijke energiehulpinitiatieven. Dit soort initiatieven hebben een grote sociale impact; ze helpen huishoudens om grip te krijgen op de energierekening. Op den duur zouden dit

⁶⁴ NKP (2025) *Bestaanszekerheid in de buurt*.

⁶⁵ Rli (2025) *Eerlijk verduurzamen: Randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid*.

⁶⁶ Nationale ombudsman (2022) *Ongelijke toegang tot de energietransitie: Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*, p.19.

soort initiatieven niet meer nodig hoeven zijn, maar op dit moment in de energietransitie zijn ze van cruciaal belang. Lokale hulpinitiatieven vormen een belangrijke schakel in de doelgerichte samenwerking tussen welzijnsorganisaties en gemeenten. Alleen met een dergelijke maatwerkaanpak kunnen we ervoor zorgen dat iedereen in Nederland mee kan doen met de energietransitie. Dit raakt ook aan het ontzorgen met het laagdrempelig beschikbaar maken van informatie (zie advies 5). Maak de aanpak onderdeel van het Energiehuis⁶⁷ en overweeg om een ambitieuze norm voor de dienstverlening te stellen, zodat zoveel mogelijk huishoudens in energiearmoede worden bereikt.

Advies 9: Investeer in structurele maatregelen waar mogelijk.

Huishoudens die lijden onder energiearmoede zijn op de lange termijn het meest geholpen met investeringen in structurele maatregelen die een langdurig effect hebben, zoals isolatie om energie te kunnen besparen. Mensen in deze groep zijn een groot aandeel van het inkomen kwijt aan energiekosten, omdat ze veelal in slecht geïsoleerde en tochtige huizen wonen, en ervaren vaker lichamelijke en geestelijke gezondheidsklachten. Dit advies laat zien dat investeren in verduurzaming voor deze groep een bredere positieve maatschappelijke impact kan hebben. Noodfondsen zijn en blijven belangrijk voor ondersteuning aan mensen die zonder die hulp niet uit de problemen komen. De verlenging hiervan is dan ook van belang totdat de woningen zijn verduurzaamd. Laat maatregelen voor de korte termijn echter niet in de weg staan van duurzame oplossingen. Inkomensondersteuning via generieke compensatie is symptoombestrijding en uiteindelijk geen oplossing voor de lange termijn. Het is noodzakelijk om snel slecht geïsoleerde en geventileerde woningen aan te pakken.⁶⁸ De aanstaande implementatie van ETS-2, het nieuwe EU-emissiehandelssysteem, kan aanvullende druk leggen op huishoudens in energiearmoede. Het Social Climate Fund is bedoeld om de structurele impact van de ETS-2 te beperken. Besteed de ter beschikking gestelde middelen dus ook aan structurele oplossingen voor isolatie en ventilatie van de slechtste woningen.

⁶⁷ NPLW (z.d.) *Van energieloket naar energiehuis*, www.nplw.nl/isoleren-en-energiearmoede/van-energieloket-naar-energiehuis.

⁶⁸ Nationale ombudsman (2025) *Ongelijke toegang tot de energietransitie: Laagdrempeliger voorzieningen voor alle huishoudens*.

Bijlagen

Bijlage 1 Scope en afbakening adviesvraag

Binnen dit advies staan burgers en kleine ondernemers centraal. Meer specifiek gaat het advies over particuliere huishoudens met lage en middeninkomens en kleine mkb-bedrijven in gelijksoortige panden als huishoudens. Denk aan ondernemers in en aan de randen van de wijk, zoals bakkers, garagehouders en horeca. Het wijkniveau is de plek waar de uitvoering en sociale impact van deze transitie samenkomen. Wat het advies buiten beschouwing laat, zijn institutionele huishoudens - zoals verpleegtehuizen en gevangenissen - en grote bedrijven, zoals bijvoorbeeld die binnen de industrie. Deze groepen blijven buiten beschouwing, omdat hun handelingsvermogen en investeringsvraagstukken fundamenteel verschillen van die van reguliere huishoudens en mkb-ondernemers.

De adviescommissie kijkt breed naar de verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving als zijnde investeringsvraagstuk. Een grote opgave binnen de verduurzaming van de gebouwde omgeving is de warmtetransitie, oftewel de afbouw van het gebruik van aardgas en fossiele brandstoffen en de overgang naar duurzame bronnen van verwarming. Omdat isolatie randvoorwaardelijk is voor de toepassing van duurzame warmte, vallen ook isolatiemaatregelen (onder meer dak, muur, vloer en ramen) binnen de scope. Ook opwekking, gebruik en opslag van schone elektriciteit wordt meegenomen. De beleidsmaatregelen binnen de scope van dit adviestraject dragen direct bij aan het handelingsvermogen van de doelgroepen om de gebouwde omgeving te verduurzamen. Handelingsvermogen wordt hier ingestoken als investeringsvraagstuk. Meer generiek armoedebeleid of bijvoorbeeld beleid gericht op mobiliteit vallen buiten de scope van dit adviestraject.

Dit advies beperkt zich tot de investeringsvraagstukken die de renovatieopgave van bestaande bouw met zich meebrengt. De verduurzamingsopgave voor nieuwbouw blijft buiten beschouwing. Ook daar zijn knelpunten, maar in dat geval kunnen bij het ontwerp en de bouw al (collectieve) verduurzamingsstappen worden doorgevoerd. Bij nieuwbouw zou verduurzaming de standaard moeten zijn.

Dit adviestraject werkt met name toe naar een advies rondom (beleids)maatregelen die direct het handelingsvermogen van huishoudens en ondernemers vergroten. Knellende randvoorwaarden, zoals netcongestie en arbeidsmarkttekorten, zullen als relevante context worden besproken, maar het advies richt zich niet op het oplossen van knelpunten in randvoorwaarden.

Bijlage 2 Samenstelling adviescommissie Energietransitie Gebouwde Omgeving

Leden

Onafhankelijke leden

prof. dr. M. (Mijntje) Lückerath-Rovers (voorzitter)
 prof. dr. J. (Josette) Dijkhuizen
 dr. S.R.A. (Steven) van Eijck
 dr. P.F. (Pieter) Hasekamp
 prof. dr. O.C.H.M. (Olaf) Sleijpen

Plaatsvervangende leden

prof. dr. M.P. (Marcel) Timmer
 B. (Bas) Heerma van Voss, MSc dr.
 T.R.P.J. (Tjerk) Kroes

Ondernemersleden

E. (Erwin) Haveman, BSc (LTO Nederland)
 H. (Hannie) Stappers, MBA (BOVAG)
 W. (Willem) van Toor, MSc (VNO-NCW/ MKB-Nederland)

ing. F. (Frits) de Groot (VNO-NCW/
 MKB-Nederland)

Werknemersleden

P. S. (Piet) Fortuin (CNV)

 A.C. (Amerik) Klapwijk, MSc (VCP)
 K.M.C. (Kristel) Lageweg, MSc (FNV)

V. (Viera) van den Bergh-
 Spanikova (CNV)

Adviserende leden⁶⁹

M. (Maurits) Brus (JOBmbo; SER Jongerenplatform)

 S. (Steven) van Polen, MSc (PBL)
 dr. R. (Rob) Weterings (NKP)

N. (Neele) Boelens, MSc (FNV
 Young & United; SER
 Jongerenplatform)

Ministeriële vertegenwoordigers

D. (Daan) de Koning, MSc (KGG)

 ir. H. (Harraald) Polet (VRO)
 J. (Johan) Slobbe, MSc (VRO)

M. (Menno) ten Holder, LL.M. MSc
 (KGG)

Commissiesecretarissen

dr. M.J. (Maikel) Kishna
 drs. S. (Sylvia) Molenkamp
 A.S. (Anne Sophie) Stoop, MA MSc

⁶⁹ De commissie heeft zich daarnaast op incidentele basis laten adviseren door onder andere TNO, WRR, VNG, Energiebank Nederland, WKR, NVDE en het Uitvoeringsoverleg Gebouwde Omgeving.