



Planbureau voor de Leefomgeving

DE SAMENSTELLING EN FASERING VAN HET BELEID VOOR WONINGVERDUURZAMING

Uitkomsten van een beleidsreconstructie over de periode 2013-2025

Nard Koeman

Juli, 2026

PBL

Colofon

De samenstelling en fasering van het beleid voor woningverduurzaming

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2026
PBL-publicatienummer: 6187

Contact

nard.koeman@pbl.nl

Auteurs

Nard Koeman

Met dank aan

Steven van Polen, Boris van Beijnum, Wouter Wetzels, Jetske Bouma, Bert Hof, Hendrik Vrijburg en Bert Tieben (allen PBL).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Koeman (2026), De samenstelling en fasering van het beleid voor woningverduurzaming, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Over dit onderzoek	6
1.1 Aanleiding, achtergrond en positionering	6
1.2 Afbakening en aanpak	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Welk beleid is gevoerd?	9
2.1 Financiële instrumenten	9
2.2 Juridische instrumenten	10
2.3 Overige instrumenten	11
3 De samenstelling van het beleid	13
3.1 Eerste indicaties kosten	13
3.2 Werkingsmechanisme	15
3.3 Doelgroep	16
3.4 Vrijwilligheid	18
4 De fasering van het beleid	19
4.1 Temporaal overzicht	19
4.2 Eerste indruk fasering	20
Referenties	22
Bijlage A: Lijst met afkortingen	23
Bijlage B: Kosten per regeling	24

Samenvatting

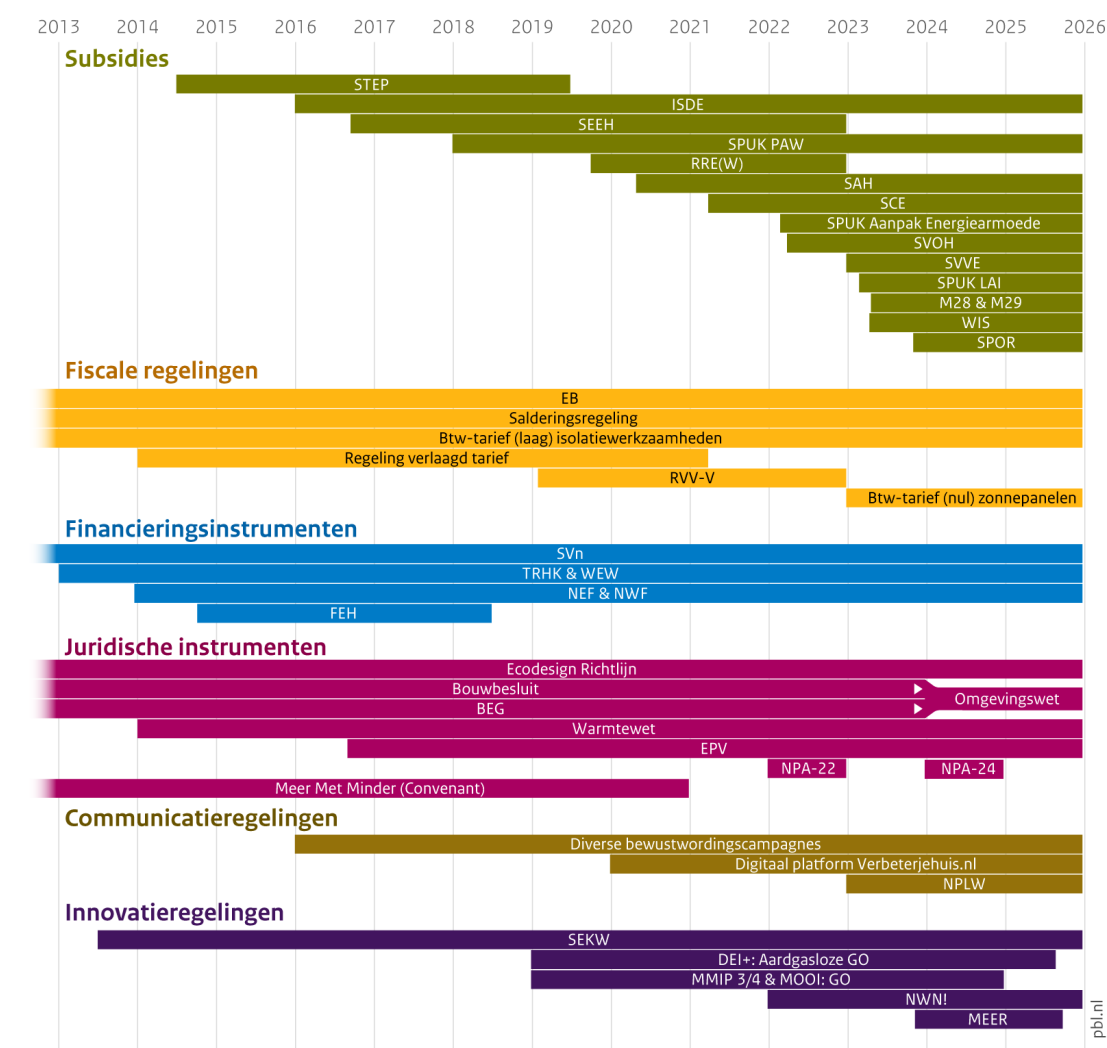
Over dit onderzoek

Beleid in een transitiecontext is meer dan een losse verzameling beleidsinstrumenten. Afhankelijk van hun samenstelling en fasering kunnen instrumenten elkaar zowel versterken als tegenwerken, en daarmee de transitie versnellen of vertragen. Tegen deze achtergrond is het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vorig jaar gestart met een onderzoek naar de samenstelling en fasering van beleidspakketten voor verschillende transitieopgaven.

Dit rapport bevat bevindingen van het eerste deel van dit onderzoek: een terugkijkende en beschrijvende analyse van de samenstelling en fasering van het transitiebeleid voor woningverduurzaming in de periode 2013 tot en met 2025. Centraal staan de samenstelling (de gelijktijdige inzet van beleidsinstrumenten) en fasering (hun inzet over de tijd) van het beleid sinds 2013, het jaar waarin Nederland het Energieakkoord ondertekende.

Figuur S.1

Fasering van geïdentificeerde beleidsinstrumenten voor woningverduurzaming, 2013 tot eind 2025



Bron: PBL

Het beleid voor woningverduurzaming is breed in kaart gebracht en richt zich op de verduurzaming van koop- en huurwoningen, en omvat zowel maatregelen binnen het individuele spoor als binnen de gebiedsgerichte aanpak. In de reconstructie zijn alleen instrumenten meegenomen waarvan het initiële beleidsdoel expliciet gericht was op woningverduurzaming.

Bevindingen van dit onderzoek

Figuur 5.1 laat zien dat in totaal 24 financiële instrumenten zijn geïdentificeerd, waarvan 14 subsidieregelingen (groen), 6 fiscale regelingen (geel) en 4 financieringsinstrumenten (blauw). Daarnaast identificeerden we 8 juridische instrumenten (lichtpaars), 3 communicatieregelingen (goud) en 5 innovatieregelingen (donkerpaars).

Kijkend naar de **samenstelling** concluderen we in dit onderzoek dat:

- De omvang van de financiële regelingen bedroeg in 2025 ten minste 2,4 miljard euro;
- Sinds 2013 zijn de uitgaven voor woningverduurzaming zeer sterk toegenomen;
- De meeste financiële instrumenten zijn gericht op het beperken van de energievraag;
- De financiële regelingen differentiëren naar doelgroep (zoals eigenaar-bewoners en VvE's);
- De energiebelasting geeft een brede prikkel tot woningverduurzaming voor alle doelgroepen;
- Het beleid is voor een groot deel gebaseerd op vrijwilligheid.

Kijkend naar de **fasering** concluderen we in dit onderzoek dat:

- Sinds 2019 krijgen gemeenten een steeds grotere rol toebedeeld;
- Sinds 2022 is er steeds meer beleid voor warmtenetten;
- Het aantal subsidies is toegenomen en het aantal fiscale instrumenten stabiel is gebleven;
- Het Warmtefonds (opvolger van het NEF) verstrekt sinds 2013 financiering;
- Veel beleid kan direct worden gelinkt aan beleidsakkoorden en programma's.

Samengenomen laten de resultaten zien dat het Nederlandse beleid voor woningverduurzaming in de periode 2013 tot en met 2025 is uitgegroeid tot een breed en divers instrumentarium, waarin verschillende soorten instrumenten zowel gelijktijdig als over de tijd zijn ingezet. In 2025 omvat het beleid zowel instrumenten met een relatief groot budget (zoals de ISDE en de salderingsregeling) als instrumenten met een relatief klein budget (zoals de SPOR en de SVOH). Daarnaast bleek tijdens de uitvoering van dit onderzoek dat het niet eenvoudig was om op instrumentniveau vast te stellen welke doelgroepen gebruik konden maken van de financiële instrumenten, mede omdat deze doelgroepafbakening in de tijd kan veranderen en het in sommige gevallen ook per verduurzamingsmaatregel verschilt.

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding, achtergrond en positionering

Aanleiding

Beleid in een transitiecontext is meer dan een losse verzameling beleidsinstrumenten. Afhankelijk van hun samenstelling en fasering kunnen instrumenten elkaar zowel versterken als tegenwerken, en daarmee de transitie versnellen of vertragen (OECD, 2025; Stechemesser et al., 2024; Van den Bergh et al., 2021). Om een beleidspakket goed te kunnen beschrijven en beoordelen, is het daarom van belang breed zicht te hebben op het beleid dat is of zal worden gevoerd.

Tegen deze achtergrond is het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vorig jaar gestart met een onderzoek naar de samenstelling en fasering van beleid binnen verschillende transitieopgaven. Over deze bredere onderzoekslijn zal het PBL in de toekomst verder rapporteren. Dit rapport bevat bevindingen van het eerste deel van dit onderzoek: een terugkijkende en descriptieve analyse van de samenstelling en fasering van het Nederlandse transitiebeleid voor woningverduurzaming.

Achtergrond en positionering

Deze analyse sluit aan bij andere onderzoeken die momenteel worden uitgevoerd en die eveneens betrekking hebben op de verduurzaming van de Nederlandse woningvoorraad.

Zo is de Rijksoverheid in 2025 gestart met een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de energietransitie van de woningvoorraad (Financiën, 2025). Dit onderzoek richt zich op de vraag welke samenstelling van beleidsinstrumenten nodig is om de doelstellingen voor aardgasvrije woningen in Nederland richting 2050 op een doelmatige manier te realiseren, welke beleidsvarianten daarbij denkbaar zijn en wat de effecten van deze beleidsvarianten op de lastenverdeling zijn.

Daarnaast is CE Delft in 2026 gestart met een periodieke rapportage over het beleid op artikel 2.1 ‘Energietransitie en duurzaamheid’ over de periode 2021 tot en met 2025 (VRO, 2025). Dit beleid is gericht op het CO₂-neutraal maken van de gebouwde omgeving in 2050. Deze rapportage beoogt inzicht te geven in onder meer de totstandkoming, uitvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. In de rapportage worden ook aanbevelingen gedaan voor monitoring en evaluatie.

Vanwege de thematische overlap en het feit dat de drie onderzoeken in nagenoeg dezelfde periode worden uitgevoerd, heeft het PBL besloten om met dit rapport enkele eerste uitkomsten te delen met het secretariaat van het IBO en de onderzoekers van CE Delft. Het doel hiervan is om ervoor te zorgen dat de drie onderzoeken beschikken over een gedeelde kennisbasis. De onderzoeken zijn complementair aan elkaar: het verkennende onderzoek van het PBL is terugkijkend en descriptief van aard, het IBO kijkt hoofdzakelijk vooruit en formuleert en waardeert beleidsopties, en CE Delft is terugkijkend en prescriptief van aard.

1.2 Afbakening en aanpak

Afbakening

Het in kaart brengen van de samenstelling van het beleid vraagt om een inhoudelijke afbakening. We kiezen ervoor om zowel naar koop- als huurwoningen te kijken. Daarnaast is er zowel aandacht besteed aan het individuele spoor, dat zich richt op afzonderlijke gebouwen en gebouweigenaren, als aan het gebiedsgerichte spoor, dat zich richt op het planmatig verduurzamen van hele wijken. Deze twee sporen komen voort uit het Klimaatakkoord (Rijksoverheid, 2019).

Het in kaart brengen van de fasering van het Nederlandse rijksbeleid voor woningverduurzaming vraagt om afbakening van de te bestuderen tijdsperiode. In dit onderzoek kiezen we ervoor om het beleid vanaf 2013 tot en met 2025 te onderzoeken. De reden hiervoor is dat in 2013 het Energieakkoord voor duurzame groei is afgesloten (SER, 2013). In dit akkoord zijn belangrijke afspraken gemaakt over de verduurzaming van de Nederlandse woningvoorraad.

Een inhoudelijke afbakening betekent ook dat bepaalde onderdelen buiten beschouwing blijven. In dit onderzoek is niet gekeken naar de bouw van nieuwe woningen en de sloop van bestaande woningen. Ook zijn de utiliteitssector en het maatschappelijk vastgoed niet meegenomen. De focus ligt uitsluitend op woningen. Dit betekent dat onderwerpen zoals grootschalige opwekking van duurzame energie, netcongestie en arbeidsmarktbeleid voor mensen die werkzaam zijn in woningverduurzaming buiten de scope van dit onderzoek vallen. Dit is relevant om te benoemen, omdat deze factoren wel belangrijke voorwaarden vormen voor het mogelijk maken van woningverduurzaming.

Aanpak

Wij hebben getracht om een zo volledig mogelijk overzicht te reconstrueren van de Nederlandse beleidsinstrumenten voor woningverduurzaming. We hebben daartoe de volgende typen bronnen geraadpleegd: beleidsdoorlichtingen, beleidsevaluaties, beleidsoverzichten, dashboards, monitors, kamerbrieven, de Staatscourant en het Staatsblad. Desondanks valt niet uit te sluiten dat er in de onderzoeksperiode onterecht beleidsinstrumenten buiten beschouwing zijn gebleven. Om dit risico te beperken zijn de uitkomsten aan diverse deskundigen voorgelegd en zijn er aanvullingen gedaan. Het gaat daarbij om beleidsmedewerkers bij het ministerie van Financiën (FIN), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, VRO), Economische Zaken en Klimaat (EZK, KGG) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die zich bezighouden met beleid gericht op woningverduurzaming.

De basis van deze PBL-rapportage is een reconstructie van het beleid voor woningverduurzaming in de periode 2013 tot en met 2025. Instrumenten zijn alleen meegenomen wanneer het initiële beleidsdoel expliciet gericht is op woningverduurzaming. Daarbij is een brede definitie van woningverduurzaming gehanteerd: niet alleen beleid gericht op energiebesparing, maar ook beleid dat het gebruik van energie uit reststromen en hernieuwbare bronnen stimuleert en beleid dat toeziet op efficiënter gebruik van fossiele energiebronnen. Hiermee is aangesloten bij de indeling uit de aangepaste trias energetica (RVO, 2023).

Voor elk beleidsinstrument is een 'raster' gevuld, waarin achtereenvolgens aan de orde komen:

1. Naam van het instrument (afkorting en volledig);
2. Doelstelling van het instrument (ten tijde van inwerkingtreding);
3. Doelgroep(en) van het instrument (categorie);
4. Type instrument (categorie en subcategorie);
5. Het moment van inwerking- en uitwerkingtreding (datum);
6. Werkingsmechanisme(s) van het instrument (categorie);
7. De budgettaire omvang volgens de bijlagen van de Miljoenennota 2025 (euro's); en
8. Of het beleidsinstrument is geëvalueerd (ja/nee).

Onder punt vier zijn de instrumenten ook ingedeeld naar drie categorieën: financiële instrumenten (subcategorieën: subsidieregeling, fiscale regeling en financieringsregelingen), juridische instrumenten (subcategorieën: wet- en regelgeving en co- en zelfregulering) en een overige categorie (subcategorieën: communicatieregelingen en kennis- en innovatieregelingen). Deze categorieën sluiten aan bij het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR, 2026).

Descriptieve analyse

In deze studie is een descriptieve analyse uitgevoerd. Dat betekent dat we het beleid niet hebben geëvalueerd. Er worden daarom geen prescriptieve uitspraken gedaan over bijvoorbeeld de doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiency), rechtmatigheid of het doenvermogen van beleid. Wel is in kaart gebracht of de instrumenten zijn geëvalueerd. Deze inventarisatie kan input vormen voor het IBO van de Rijksoverheid en de periodieke rapportage van CE Delft.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van de beleidsreconstructie. Het geeft aan welke instrumenten op basis van hun initiële beleidsdoelen zijn geïdentificeerd. Hoofdstuk 3 gaat over de samenstelling van het beleid en hoofdstuk 4 over de fasering van het beleid. Er valt veel te vertellen over de samenstelling en de fasering van het beleid. In deze studie hebben we ons beperkt tot de eerste indrukken en de resultaten van enkele eerste verkennende analyses. De bijlagen bevatten een lijst van de gebruikte bronnen (Referenties), een lijst met afkortingen (Bijlage A) en een overzicht van de kosten per regeling (Bijlage B).

2 Welk beleid is gevoerd?

2.1 Financiële instrumenten

In dit onderzoek zijn op basis van het initiële beleidsdoel 24 financiële instrumenten geïdentificeerd (zie Tabel 2.1 tot en met Tabel 2.3), waarvan 14 subsidieregelingen, 6 fiscale regelingen en 4 financieringsinstrumenten.

Tabel 2.1

In dit onderzoek zijn 14 subsidieregelingen geïdentificeerd

Instrument	Doel	Bron
STEP	Met deze regeling wordt een extra impuls gegeven aan de investeringen in energiebesparing in de bestaande gereguleerde woningvoorraad, althans de voorraad woningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens.	Staatscourant 2014, 17264
ISDE	Deze regeling [...] beoogt de productie van duurzame energie te stimuleren ten behoeve van de realisatie van de duurzame energiedoelstelling uit het Energieakkoord. In 2020 is het doel van deze subsidieregeling verbreed. Sindsdien worden ook investeringen in energiebesparing en de aansluiting op een warmtenet gestimuleerd.	Staatscourant 2015, 46527
SEEH	Deze regeling heeft tot doel energiebesparing te stimuleren in bestaande koopwoningen in de particuliere sector alsmede in bestaande gebouwen van verenigingen van eigenaars, woonverenigingen en wooncoöperaties, waarvan een of meer leden eigenaar-bewoner zijn.	Staatscourant 2016, 45219
SPUK PAW	Leren hoe deze wijkgerichte aanpak het best kan worden ingericht en opgeschaald.	KWINK, 2022
RRE(W)	Deze regeling heeft tot doel het stimuleren van het treffen van energiebesparende maatregelen in woningen en het geven van advies over energiebesparing aan huurders of eigenaar-bewoners. Het doel van de regeling is het verminderen van CO ₂ -uitstoot door het nemen van energiebesparende maatregelen door huiseigenaren.	Staatscourant 2020, 54616
SAH	Deze regeling heeft tot doel het stimuleren van het aardgasvrij maken van huurwoningen door middel van opschaling en versnelling van: a) het aardgasvrij maken van huurwoningen en het aansluiten op warmtenetten van die aardgasvrije huurwoningen; en b) het volledig aardgasvrij maken van huurwoningen die reeds zijn aangesloten op een warmtenet.	Staatscourant 2020, 17598
SCE	In het Regeerakkoord [...] (2017) is opgenomen dat er een aparte regeling komt voor energiecoöperaties die het mogelijk maakt dat omwonenden makkelijker kunnen participeren in productie-installaties voor hernieuwbare energie in hun directe omgeving. De onderhavige Subsidieregeling coöperatieve energieopwekking [...] geeft hieraan invulling.	Staatscourant 2021, 11080
SPUK Energiearmoede	Deze uitkering draagt bij met het bestrijden van energiearmoede en het versnellen van de isolatie van woningen.	Rijksbegroting, 2023
SVOH	Deze regeling heeft tot doel energiebesparing en onderhoud te stimuleren in bestaande gereguleerde huurwoningen.	Staatscourant 2022, 1448
SVVE	Deze regeling heeft als doel verduurzaming te stimuleren in gebouwen van verenigingen, door subsidie te verstrekken voor: a) advisering over energiebesparing, duurzame energie of aansluiting op een warmtenet; b) investeringen in energiebesparende isolatiemaatregelen; c) investeringen in duurzame warmteopties; d) investeringen in een centrale aansluiting op een warmtenet; en e) advisering over het plaatsen van oplaadpunten.	Staatscourant 2022, 32650
SPUK LAI	De minister kan [...] een specifieke uitkering verstrekken aan de gemeente voor het uitvoeren van een isolatieprogramma dat gericht is op het nemen van energiebesparende isolatiemaatregelen, eventueel in samenhang met energiezuinige ventilatiemaatregelen, in slecht geïsoleerde woningen van eigenaar-bewoners en slecht geïsoleerde woningen van leden van een gemengde vereniging, [...]	Staatscourant 2023, 3877
M28 & M29	Het doel van maatregel 29 is om woningen met een bouwjaar voor 1 juli 2012 te isoleren naar de standaard voor woningisolatie, zodat deze woningen zodanig zijn geïsoleerd dat ze op een andere warmtebron dan gas kunnen overstappen. Woningen die ingrijpende versterking nodig hebben, maken we met maatregel 28 aardgasvrij-gereed.	Staatscourant 2025, 15689
WIS	Het doel van deze regeling is om te komen tot een versnelling van de gewenste opschaling van warmtenetten in Nederland en zo in 2030, ten opzichte van 2021, in totaal 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet in de bestaande gebouwde omgeving te behalen. Onderhavige subsidie module draagt daarmee bij aan het realiseren van de benodigde warmtetransitie in de gebouwde omgeving tegen lagere nationale kosten.	Staatscourant 2023, 11052
SPOR	Deze regeling heeft tot doel het opschalen van duurzame renovatieprojecten van woningen te stimuleren door het subsidiëren van procesondersteuning voor samenwerkingsverbanden bij de bundeling van renovatieplannen voor woningen voorafgaande aan de uitvoering van de renovatie.	Staatscourant 2023, 30341

Tabel 2.2

In dit onderzoek zijn 6 fiscale regelingen geïdentificeerd

Instrument	Doel	Bron
Energiebelasting (EB)	In de eerste plaats beoogt dit wetsvoorstel door het invoeren van een regulerende energiebelasting een financiële prikkel te geven tot energiebesparing. De energiebelasting past daarmee in het, onder meer in het regeerakkoord neergelegde, beleid gericht op het vergroten van de inzet van marktconforme instrumenten en het beter tot uitdrukking brengen van de maatschappelijke kosten van milieubelastende activiteiten.	Kamerstukken I en II 1994/95, 24 250, nr. 3
Salderingsregeling	Door dit amendement wordt het voor deze kleinverbruikers makkelijker om gebruik te maken van deze regeling en daarmee wordt de productie van duurzame elektriciteit door kleinegebruikers gestimuleerd.	Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 45
Btw-tarief (laag) isolatiewerkzaamheden	Dit amendement geeft op drie wijzen een impuls aan de economie: 1) Eigenwoningbezitters (en overigens ook verhuurders) hebben een forse extra prikkel om effectieve energiebesparende maatregelen te nemen. 2) De bouwsector, die zeker na de zomer, zwaar getroffen zal worden door met name de stilvallende nieuwbouw, krijgt een extra impuls en 3) De doelstellingen rond energiebesparing op woningen worden beter gehaald.	Kamerstukken II 2008/09, 31301, nr. 19
Regeling Verlaagd Tarief	Het doel van de regeling is het stimuleren van projecten op het gebied van lokale, duurzame energieproductie die bijdragen aan het creëren van energiebewustwording en draagvlak voor de energietransitie.	KWINK, 2017
RVV-V	De RVV-V is bedoeld om verduurzaming van huurwoningen te stimuleren. De regeling biedt verhuurders fiscaal voordeel (via een vermindering van de verhuurderheffing) als zij investeren in woningverduurzaming.	Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 532
Btw-tarief (nul) zonnepanelen	Het terugvragen van de btw bij aanschaf van zonnepanelen levert, ondanks speciaal op de zonnepaneelhouders toegepast beleid, voor zowel zonnepaneelhouders als de Belastingdienst een administratieve en uitvoeringslast op. De primaire doelstelling van de voorgestelde maatregel is om deze lasten zoveel mogelijk weg te nemen.	Belastingplan, 2023

Tabel 2.3

In dit onderzoek zijn 4 financieringsinstrumenten geïdentificeerd

Instrument	Doel	Bron
SVn	Het mogelijk maken van financieringen voor verduurzamen, verbouwen of de aanschaf van een eerste huis, die op de reguliere markt minder snel rondkomen.	SVn, 2025
TRHK & WEW	De leennormen hebben als primair doel om verantwoorde kredietverstrekking te waarborgen. Verantwoorde kredietverstrekking betekent het voorkomen van overkreditering bij consumenten	SEO, 2025
NEF & NWF	Dit nationaal energiebespaarfonds zal nog in 2013 van start gaan met het gedeelte dat zich richt op eigenaar-bewoners (en dus komen ook eigenaars van monumenten in aanmerking voor financiering uit dit fonds), zodat het voor deze grote groep burgers mogelijk wordt om rendabele besparingsmaatregelen te nemen.	SER, 2013
FEH	Met deze regeling wordt een extra impuls gegeven aan de investeringen in energiebesparing in de bestaande gereguleerde woningvoorraad, althans de voorraad woningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens. & De subsidieregeling is met name gericht op het verbeteren van woningen met lagere labels (D tot en met G).	Staatscourant 2013, 17264

2.2 Juridische instrumenten

In dit onderzoek zijn op basis van het initiële beleidsdoel ook juridische instrumenten (wet- en regelgeving en co- en zelfregulatie) gericht op woningverduurzaming geïdentificeerd (zie Tabel 2.4).

Diverse juridische beleidsinstrumenten zijn vanwege de temporele of inhoudelijke afbakening (zie paragraaf 1.2) buiten beschouwing gelaten. Het gaat onder meer om de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD IV), waarvan de eerste verplichtingen medio 2026 (dus buiten de onderzoeksperiode) in werking zullen treden. Daarnaast zijn de Wet collectieve warmte (Wcw), die de huidige Warmtewet zal vervangen, de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de normering ten aanzien van de energieprestatie van huurwoningen buiten beschouwing gelaten. Ook deze wet- en regelgeving was eind 2025 nog niet volledig van kracht.

Tabel 2.4

In dit onderzoek zijn 8 juridische instrumenten geïdentificeerd (incl. convenanten en 'soft-law')

Instrument	Doel	Bron
Ecodesign Richtlijn	Deze richtlijn schept een kader voor de vaststelling van communautaire voorschriften inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten, teneinde het vrije verkeer van die producten in de interne markt te garanderen.	Richtlijn 2009/125/EG
Omgevingswet	Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.	Staatsblad 2023, 89; Artikel 1.3 van de Omgevingswet
Bouwbesluit	Het Bouwbesluit 2012 bevat voorschriften over het (ver)bouwen en slopen van bouwwerken, over de staat en het gebruik van bestaande bouwwerken, open erven en terreinen en over de veiligheid tijdens het bouwen en slopen. Dit zijn de voorschriften die de minimaal noodzakelijke kwaliteit van bouwwerken waarborgen. Die voorschriften waren tot nu toe opgenomen in het Bouwbesluit 2003 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit), paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en alle (418) gemeentelijke bouwverordeningen. Doel van het samenvoegen van de voorschriften in één nieuw besluit is de samenhang binnen de bouwreggeving te vergroten, de regeldruk te verminderen en de toegankelijkheid te verbeteren.	Staatsblad 2012, 125
BEG	Op 1 januari 2008 is het Besluit energieprestatie gebouwen in werking getreden ter implementatie van de richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen. Deze richtlijn had tot doel het stimuleren van een verbeterde energieprestatie van gebouwen in de Europese Unie, daarbij rekening houdend met de klimatologische en plaatselijke omstandigheden buiten het gebouw, de eisen voor het binnenklimaat en de kosteneffectiviteit.	Staatsblad 2007, 216; Staatsblad 2013, 549
Warmtewet	Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is, omwille van de bescherming van de verbruikers, met inachtneming van het belang van een betrouwbaar, duurzaam, milieuhygiënisch verantwoord en een doelmatig functioneren van de warmtevoorziening een regeling tot stand te brengen met betrekking tot de levering van warmte aan verbruikers.	Staatsblad 2013, 325
EPV	Doel van de wet is het wegnemen van belemmeringen in de wet- en regelgeving om de realisatie van Nul-Op-de-Meter-woningen mogelijk te maken. Enerzijds wordt beoogd hiermee de verhuurder meer zekerheid te geven over hetgeen hij bij een huurder in redelijkheid in rekening mag brengen. Anderzijds is het doel om de huurder te beschermen tegen een te hoge vergoeding die hij voor de geleverde energie aan zijn verhuurder moet betalen.	Staatsblad 2016, 303; CE Delft, 2021
NPA-22 & NPA-24	De doelen van de NPA voor het deelaspect kwaliteit zijn: 1) Aardgasvrij maken en toekomstklaar isoleren, 2) Geen woningen meer met een E, F of G label, 3) Duurzame alternatieven (vervangen CV-ketel in woningen met een label D of beter) en 4) Verduurzaming zonder huurverhoging.	Staatscourant 2023, nr. 16934
Meer met minder convenant	De partijen beogen met dit convenant dat jaarlijks de energieprestatie van minimaal 300.000 bestaande woningen en andere gebouwen met minimaal twee klassen in het energielabel wordt verbeterd. Indien dit resultaat niet bereikt wordt, zullen de partijen bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn om daar alsnog op uit te komen.	Meer met Minder-convenant, 2012

2.3 Overige instrumenten

Ten slotte zijn er communicatieregelingen en kennis- en innovatieregelingen geïdentificeerd (zie Tabel 2.5 en Tabel 2.6). Niet voor alle beleidsinstrumenten konden de doelen succesvol worden gereconstrueerd, vooral bij communicatieregelingen bleek dit lastig. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de communicatieregelingen uit meerdere campagnes bestaan en de financieringsstructuur voor ons niet goed viel te achterhalen. Omdat deze instrumenten evident gericht zijn op het stimuleren van woningverduurzaming en ook door de Rijksoverheid zijn gefinancierd, is besloten om deze toch in dit overzicht op te nemen (zie Tabel 2.5).

Tabel 2.5

In dit onderzoek zijn 3 communicatieregelingen geïdentificeerd

Instrument	Doel	Bron
Diverse bewustwordingscampagnes (Energie besparen doe je nu, Iedereen doet wat, Zet ook de knop om)	-	-
Digitaal platform Verbeterjehuis.nl	-	-
NPLW (Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie)	Het doel van het NPLW is om gemeenten zo optimaal mogelijk te ondersteunen bij hun regierol in de warmtetransitie.	Staatscourant 2023, 13911

Kennis- en innovatieregelingen hebben in de praktijk vaak een brede doelstelling, waarbij innovatie ten behoeve van woningverduurzaming slechts één onderdeel is. We hebben er daarom voor gekozen om voor deze instrumenten enkel over het subdoel te rapporteren. Ter illustratie: bij de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) rapporteren we enkel over het thema aardgasloze gebouwde omgeving en bij de Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI) alleen over het onderdeel gebouwde omgeving.

Tabel 2.6

In dit onderzoek zijn 5 kennis en -innovatieregelingen geïdentificeerd

Instrument	Doel	Bron
SEKW	De subsidieregeling kent de volgende vier operationele doelstellingen: 1) het scheppen van randvoorwaarden voor een goed functionerende woningmarkt; 2) het versterken van de positie van de woonconsument; 3) het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving; 4) het waarborgen van de minimale kwaliteit van gebouwen en het verbeteren van de kwaliteit van gebouwen, met inbegrip van het stimuleren van energiebesparing.	Ecorys, 2021
DEI+: Aardgasloze GO	Dit thema heeft als doel om projecten te ondersteunen met één of meer innovatieve producten, processen of diensten die bijdragen aan: – de transitie naar aardgasloze dan wel aardgasloos-ready woningen, gebouwen en/of wijken tegen zo laag mogelijke kosten voor de eindgebruiker en zo laag mogelijke maatschappelijke kosten; – het tegelijkertijd handhaven en waar mogelijk verbeteren van de technische, fysische, functionele en esthetische kwaliteiten in de woning, het gebouw en/of de wijk; en – verhogen van tempo en/of aantallen om bestaande woningen en gebouwen op grote schaal en met draagvlak aardgasloos of aardgasloos-ready te kunnen maken.	Staatscourant 2022, 8113
MMIP 3/4 & MOOI: GO	De doelstelling van het onderdeel 'Gebouwde Omgeving' binnen de subsidiemodule MOOI is om onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op de hierna genoemde innovatiethema's te stimuleren die binnen vijf jaar na start van het project tot een eerste toepassing leiden en bijdragen aan een betaalbare verduurzaming van de gebouwde omgeving met een betrouwbaar energiesysteem.	RVO, 2024
NWN!	Het doel van NWN! was om een versnelling te creëren van de ontwikkeling van warmtenetten door een 'vliegwieleffect'. Hierdoor moesten nieuwe warmtenetten goedkoper worden.	AR, 2025
MEER	Het hoofddoel van de steun aan grootschalige, langjarige renovatieprogramma's met een hoog verduurzamingsniveau is om met koplopers te laten zien dat een industriële en gestandaardiseerde aanpak de productiviteit en kosteneffectiviteit bij renovaties verbetert. Deze MEER-programma's moeten aantonen dat zo sneller en meer woningen worden verduurzaamd tegen lagere kosten en dat daarmee het risico op hoge energielasten vermindert. Dit zal ook andere vastgoedeigenaren, gemeenten en intermediairs inspireren om voor een soortgelijke aanpak te kiezen en daarmee de renovatiemarkt helpen opschalen	Staatscourant 2024, 31199

3 De samenstelling van het beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de samenstelling van het beleid. We kijken daarbij alleen naar de financiële instrumenten (zie paragraaf 2.1) die in 2025 actief waren (we maken een foto). Hiervoor is gekozen omdat we niet voor alle andere instrumenten de uitsplitsingen konden maken.

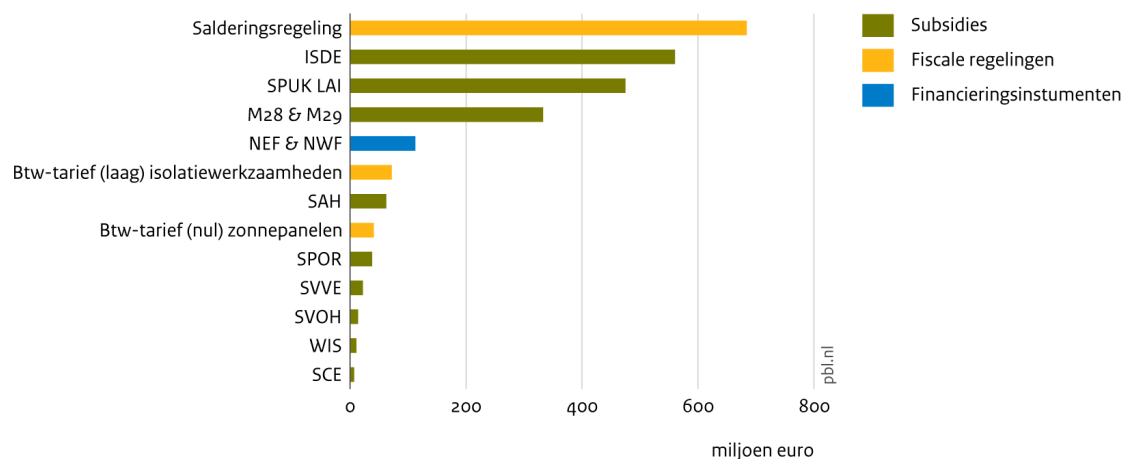
3.1 Eerste indicaties kosten

De omvang van de financiële regelingen bedroeg in 2025 ten minste 2,4 miljard euro

De salderingsregeling (684 miljoen euro in 2025), de ISDE (560 miljoen euro in 2025) en de SPUK LAI (475 miljoen euro in 2025) vormden de grootste kostenposten binnen het beleid (Figuur 3.1). Bij subsidies (groen) en financiering (blauw) gaat het om begrote uitgaven over boekjaar 2025. Bij fiscaal beleid (geel) betreft het geraamde budgettaire derving over 2025. De energiebelasting (EB) is niet opgenomen, omdat dit instrument juist inkomsten voor de Rijksoverheid genereert. Om deze kosten in kaart te brengen hebben we gebruikgemaakt van Bijlage 10 (fiscale regelingen) van de Miljoenennota 2025 en de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van KGG voor het jaar 2026, bijlage 5 (Rijksbreed overzicht klimaatuitgaven). De kosten voor de overige regelingen zijn voor deze eerste analyse niet gereconstrueerd.

Figuur 3.1

Uitgaven en gederfde inkomsten van geïdentificeerde beleidsinstrumenten voor woningverduurzaming, 2025



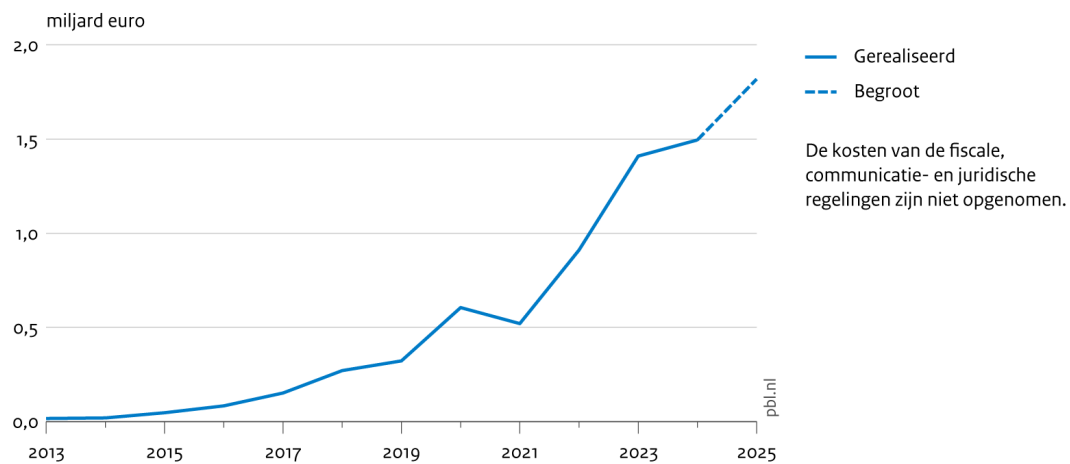
Bron: PBL

Sinds 2013 zijn de uitgaven voor woningverduurzaming zeer sterk toegenomen

Op verzoek van het PBL heeft het ministerie van Financiën (afdeling IRF) de overheidsuitgaven voor woningverduurzaming ook zelf in kaart gebracht. Figuur 3.2 toont deze uitgaven als een lijn, oplopend van 16,4 miljoen euro in 2013 tot 1.818,2 miljoen euro in 2025. Hierbij zijn gerealiseerde cijfers tot en met 2024 gecombineerd met begrote cijfers voor 2025.

Deze cijfers zijn opgebouwd uit de uitgaven aan de subsidie-, financierings- en innovatieregelingen. Gederfde fiscale inkomsten (de fiscale regelingen) en de kosten van de juridische en communicatieregelingen zijn niet aangeleverd en ontbreken daarom in dit overzicht. Hierdoor zijn de cijfers onvolledig, wat ook deels het verschil met Figuur 3.1 verklaart (de gele balken zijn niet meegenomen in onderstaande som). Voor twee innovatieregelingen (de DEI+ en de MOOI-regeling) was alleen informatie over het totale budget beschikbaar, wat leidt tot een overschatting van de uitgaven. De kosten voor de MEER-subsidie ontbreken daarentegen in het overzicht. Bijlage B bevat een overzicht van de kosten per regeling per jaar. De cijfers over de subsidies en financieringsinstrumenten zoals weergegeven in Figuur 3.1 zijn onderling consistent met de cijfers in Figuur 3.2 en Bijlage B.

Figuur 3.2
Financiële kosten voor woningverduurzaming



Bron: Ministerie van Financiën 2026

3.2 Werkingsmechanisme

In deze paragraaf onderzoeken we welke aspecten van woningverduurzaming zijn geprikkeld door de financiële instrumenten. Een manier om te onderzoeken hoe de financiële instrumenten woningverduurzaming stimuleren, is door te analyseren welke soorten verduurzamingsmaatregelen zij bevorderen. Om dit in kaart te brengen hebben we de door de beleidsinstrumenten gestimuleerde maatregelen geclassificeerd naar de vier stappen van de aangepaste Trias Energetica (RVO, 2023).

De aangepaste Trias Energetica ziet er als volgt uit:

- Stap 1. Beperk de energievraag.
- Stap 2a. Gebruik energie uit reststromen.
- Stap 2b. Gebruik energie uit hernieuwbare bronnen.
- Stap 3. Indien gebruik van eindige (fossiele) energiebronnen onvermijdelijk is, gebruik ze dan zeer efficiënt en compenseer dit op jaarbasis met 100 procent hernieuwbare energie.

Wanneer we spreken over soorten verduurzamingsmaatregelen, kunnen isolatiemaatregelen (zoals vloer-, muur- en dakisolatie, isolatieglas en kierdichting) worden ondergebracht bij stap 1. Maatregelen gericht op het hergebruik van bestaande warmte (zoals warmtenetten en warmteterugwinning-systemen) vallen onder stap 2a. Maatregelen die energie uit hernieuwbare bronnen benutten (zoals (hybride) warmtepompen, zonnepanelen en zonneboilers) worden ingedeeld bij stap 2b. Stap 3 stimuleert maatregelen die fossiele energie efficiënter inzetten (zoals een betere cv-ketel).

Tabel 3.1

De meeste beleidsinstrumenten richten zich op het beperken van de energievraag

	Subsidie	Fiscaal	Financiering
Stap 1 Beperk de energievraag	ISDE, SVVE, SVOH, SPUK Aanpak Energiearmoede, SPUK LAI, M28 & M29, SPOR	EB, Btw-tarief (laag) voor isolatiewerkzaamheden	NEF & NWF, SVN, TRHK & WEW
Stap 2a Gebruik energie uit reststromen	ISDE, SVVE, SVOH, SPUK LAI, SAH, M29, WIS, NWN	EB,	NEF & NWF, TRHK & WEW
Stap 2b Gebruik energie uit hernieuwbaar bronnen	ISDE, SVVE, SVOH, SCE	EB, Btw-tarief (nul) zonnepanelen, salderingsregeling	NEF & NWF, SVN, TRHK & WEW
Stap 3 Gebruik (fossiele) energiebronnen zeer efficiënt		EB	

De uitkomsten van deze analyse laten zien dat de meeste financiële instrumenten zich richten op het beperken van de energievraag (zie Tabel 3.1). Een verdere opsplitsing zoals bijvoorbeeld naar de financiële omvang is niet goed mogelijk, omdat sommige regelingen verschillende typen/soorten verduurzamingsmaatregelen tegelijk stimuleren. Ter illustratie: de ISDE prikkelt stap 1 tot en met 2b van woningverduurzaming.

3.3 Doelgroep

In deze paragraaf is onderzocht op welke doelgroepen de financiële beleidsinstrumenten zijn gericht. Hiervoor zijn de instrumenten ingedeeld per doelgroep. Dit wordt visueel ook weergegeven in Figuur 3.2.

In dit rapport maken we onderscheid tussen vier doelgroepen, namelijk:

- Eigenaar-bewoners;
- VvE's, woonverenigingen & wooncoöperaties;
- Particuliere verhuurders;
- Woningcorporaties.

De ISDE, SVVE en SVOH zijn gericht op eigenaar-bewoners, VvE's en verhuurders

Wanneer we de instrumenten uitsplitsen naar doelgroep, valt op dat de ISDE (hoofdzakelijk gericht op eigenaar-bewoners), de SVVE (voor VvE's, woonverenigingen en wooncoöperaties) en de SVOH (voor particuliere verhuurders) een breed palet aan verduurzamingsmaatregelen ondersteunen. Deze regelingen stimuleren zowel het beperken van de energievraag (stap 1) als het stimuleren van gebruik van energie uit reststromen (stap 2a) en hernieuwbare energie (stap 2b).

De EB geeft een zeer brede prikkel tot woningverduurzaming

De energiebelasting (EB) geeft een zeer brede prikkel tot woningverduurzaming en komt daarom als enig instrument terug in alle vier de stappen van de aangepaste trias energetica (RVO, 2023) en voor alle vier de doelgroepen. De EB bestaat uit een heffing op aardgas en een heffing op elektriciteit. De (relatieve) hoogte van deze tarieven kan invloed uitoefenen op de keuzes van huishoudens bij het (al dan niet) verduurzamen van hun woning.

De EB prikkelt de doelgroepen niet op dezelfde manier. Eigenaar-bewoners worden er direct door geprikkeld, omdat zij zowel eigenaar van de woning als gebruiker van de energie zijn. Voor andere doelgroepen werkt de prikkel vaak indirecter. Dit komt doordat de woningeigenaar niet per se degene is die de energie ook verbruikt of degene is die gaat over de aansluiting (bijvoorbeeld in het geval van blokaansluitingen). Wel kunnen bijvoorbeeld huurders de verhurende partij aansporen om te verduurzamen.

Geen financieringsinstrument voor woningcorporaties

De financieringsinstrumenten richten zich voornamelijk op eigenaar-bewoners en op VvE's, woonverenigingen en wooncoöperaties. Voor woningcorporaties zijn geen specifieke financieringsinstrumenten aangetroffen. Wel heeft de overheid deze doelgroep in 2023 gestimuleerd door de verhuurderheffing (gekoppeld aan de NPA-22) af te schaffen, waardoor woningcorporaties meer investeringsruimte kregen voor onder meer de versnelde verduurzaming van de woningvoorraad. Daarnaast bestaat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Dit beleidsinstrument valt buiten de afbakening van deze studie omdat het zich richt op het stimuleren van de bouw van nieuwe woningen.

In Figuur 3.3 zijn de financiële beleidsinstrumenten uitgesplitst naar de vier doelgroepen (zie de vier grote grijze velden) en naar de stappen van de aangepaste trias energetica (RVO, 2023).

Figuur 3.3

Doelgroepen van geïdentificeerde financiële beleidsinstrumenten voor woningverduurzaming, 2025

	Beperken energievraag	Gebruik energie uit reststromen	Gebruik energie uit hernieuwbare bronnen	Als noodzakelijk, gebruik eindige energiebronnen efficiënt
Eigenaar-bewoners	ISDE SPUK Aanpak Energiearmoede SPUK LAI M28 & M29 SPOR EB Btw-tarief (laag) isolatiewerkzaamheden SVn NEF & NWF	ISDE SPUK LAI M28 & M29 EB NEF & NWF	ISDE EB Salderingsregeling Btw-tarief (nul) zonnepanelen SVn NEF & NWF	EB
VvE's, woonverenigingen en wooncoöperaties	SVVE SPUK Aanpak Energiearmoede SPUK LAI M28 & M29 SPOR EB Btw-tarief (laag) isolatiewerkzaamheden SVn NEF & NWF	SVVE SPUK LAI SAH M28 & M29 EB NEF & NWF	SVVE ISDE SCE EB Salderingsregeling Btw-tarief (nul) zonnepanelen SVn NEF & NWF	EB
Verhuurder (particulier)	SVOH SPUK Aanpak Energiearmoede SPUK LAI M28 & M29 SPOR EB Btw-tarief (laag) isolatiewerkzaamheden	SVOH SPUK LAI SAH M28 & M29 EB	SVOH EB Salderingsregeling Btw-tarief (nul) zonnepanelen	EB
Verhuurder (woningcorporatie)	SPUK Aanpak Energiearmoede SPUK LAI M28 & M29 SPOR EB Btw-tarief (laag) isolatiewerkzaamheden	SPUK LAI SAH M28 & M29 EB	ISDE EB Salderingsregeling Btw-tarief (nul) zonnepanelen	EB

Bron: PBL

pbl.nl

3.4 Vrijwilligheid

In deze paragraaf schetsen we kwalitatief de mate van vrijwilligheid binnen het beleidspakket voor woningverduurzaming. De centrale vraag is in hoeverre woningeigenaren zelf kunnen kiezen om te verduurzamen, of dat dit door de overheid wordt opgelegd. Daarbij kijken we naar het volledige beleidspakket, dus inclusief juridische instrumenten en communicatie- en innovatieregelingen.

Het beleid is voor een groot deel gebaseerd op vrijwilligheid

Het beleid koerst sterk op het stimuleren van extra investeringen in woningverduurzaming via de financiële prikkels. De keuze om van de beleidsmaatregelen gebruik te maken (en daarmee tot woningverduurzaming over te gaan) ligt vaak bij de woningeigenaar zelf. Zachte verplichtingen (zoals co- en zelfregulatie, afspraken en 'soft-law') worden slechts beperkt ingezet.

Wel is in de Nationale Prestatieafspraken opgenomen dat woningcorporaties woningen versneld moeten verduurzamen, zodat E-, F- en G-labels worden opgeheven en is eerder meer dwingend beleid aangekondigd, dat later weer is geschrapt (zoals de normering warmtepompen). In 2026 komt deze maatregel opnieuw terug in het Coalitieakkoord: *“Op plekken waar een warmtenet niet de meest geschikte oplossing is stimuleren en normeren we, per 2029, de uitrol van hybride, slimme warmtepompen”* (2026. p. 25).

Deze grotendeels vrijwillige aanpak is een bewuste keuze die voortkomt uit het Energieakkoord (2013): *“Uitgangspunt is dat burgers en bedrijven zelf belang hebben bij en verantwoordelijkheid nemen voor energiebesparing. Daarom wordt gekozen voor een combinatie van voorlichting en bewustwording, ontzorging en financieringsondersteuning.”*.

4 De fasering van het beleid

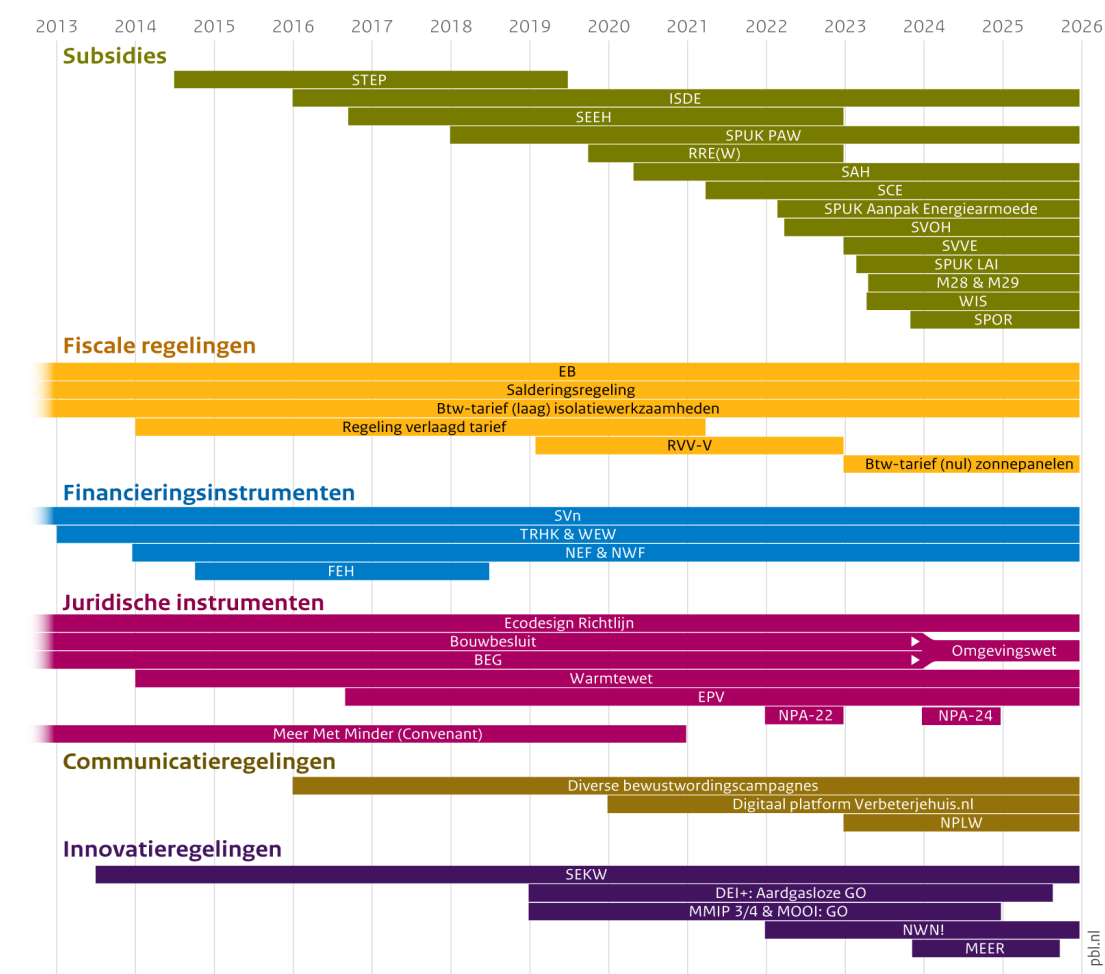
In dit hoofdstuk beschrijven we de fasering van het beleid. We doen dit door de beleidsinstrumenten in de tijd te plaatsen en vervolgens te reflecteren op patronen die daaruit naar voren komen. Voor de duiding maken we ook gebruik van informatie uit de memories van toelichting.

4.1 Temporaal overzicht

Figuur 4.1 bevat een overzicht van de fasering van het beleid voor woningverduurzaming in de periode 2013 tot en met 2025. Elk balkje vertegenwoordigt ten minste een instrument, waarbij de linkerzijde het startjaar (lees: het moment van inwerkingtreding) en de rechterzijde het eindjaar (lees: het moment van uitwerkingtreding) weergeeft. De instrumenten zijn gegroepeerd naar type instrument: subsidieregelingen (groen), fiscale regelingen (geel), financieringsregelingen (blauw), wet- en regelgeving, inclusief co- en zelfregulatie (lichtpaars), communicatieregelingen (goud), en kennis- en innovatieregelingen (donkerpaars).

Figuur 4.1

Fasering van geïdentificeerde beleidsinstrumenten voor woningverduurzaming, 2013 tot eind 2025



Bron: PBL

4.2 Eerste indruk fasering

Wanneer we de fasering van het beleid op hoofdlijnen bestuderen zien we dat:

Sinds 2019 krijgen gemeenten een steeds grotere rol toebedeeld

In 2013 was het beleid voor woningverduurzaming hoofdzakelijk centraal ingericht, met een focus op generieke fiscale instrumenten, zoals de energiebelasting en een verlaagd btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden. Sinds eind 2019 is een beleidsverschuiving zichtbaar naar een grotere uitvoerings- en regierol voor gemeenten. Met de introductie van de Specifieke Uitkering (SPUK) Regeling Reductie Energiegebruik (RRE), en de voortzetting daarvan in 2020 via de SPUK Regeling Reductie Energiegebruik Woningen (RREW), kregen gemeenten beleidsinstrumenten om huiseigenaren in hun gemeente te adviseren en te stimuleren tot het treffen van energiebesparende maatregelen in huis. SPUK-regelingen vormen sindsdien een belangrijk instrument binnen het beleid. Meer recente voorbeelden zijn de SPUK Aanpak Energiearmoede en de SPUK Lokale Aanpak Isolatie (LAI). Ook via wet- en regelgeving krijgen gemeenten steeds meer bevoegdheden.

Sinds 2022 is er steeds meer beleid voor warmtenetten

Voor de aanleg van warmtenetten is in 2022 het Nationaal Groeifondsproject Nieuwe Warmte Nu (NWN!) gestart. In 2023 startte de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). Voor de aansluiting van woningen op warmtenetten bestaan financiële ondersteuningsregelingen, zoals de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE), de Subsidieregeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE) en de Stimuleringsregeling Aardgasvrije huurwoningen (SAH). De Warmtewet is sinds 2014 van kracht en reguleert de warmtevoorziening; in 2027 wordt deze (naar verwachting) vervangen door de Wet collectieve warmte (Wcw), waarin gemeenten wederom een centrale regierol krijgen. Daarnaast kunnen huishoudens via het Nationaal Warmtefonds (NWF) ook geld lenen voor aansluiting op een warmtenet. De Rijksoverheid verstrekt ten slotte informatie over warmtenetten, onder meer via het digitale platform Verbeterjehuis.nl. Zoals we in paragraaf 1.3 hebben aangegeven zijn de instrumenten gericht op de grootschalige opwekking van duurzame energie (waaronder de SDE++) niet meegenomen binnen deze analyse.

Het aantal subsidies is toegenomen

Zowel het aantal subsidieregelingen als de totale budgettaire omvang ervan is de afgelopen jaren gestegen. Ter illustratie: het totaal beschikbare budget voor Stimuleringsregeling Energieprestatie Huursector (STEP) bedroeg 0,4 miljard euro voor de hele periode. In 2023 is het totale budget voor de ISDE voor de periode tot en met 2030 opgehoogd naar 4,4 miljard euro. Dit totale budget wordt vertaald naar jaarlijks beschikbare budgetten. In Figuur 3.1 wordt dit bijvoorbeeld weergegeven voor 2025 (begroting: 560 miljoen euro). Voor SPUK LAI, Maatregel 29 en de WIS is elk in totaal 1,6 miljard euro beschikbaar.

Het aantal fiscale instrumenten is stabiel gebleven

Het fiscale beleid bestaat eind 2025 uit vier regelingen: de energiebelasting, het btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden, het nultarief voor zonnepanelen en de salderingsregeling (welke in 2027 zal worden afgeschaft). Met de afschaffing van de verhuurderheffing in 2023 is de RVV-V vervallen. De fiscale Regeling Verlaagd Tarief (RVT) is in 2021 vervangen door Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE). In de onderzoeksperiode is er ook nieuw fiscaal beleid ingevoerd. Het gaat om het btw-nultarief voor de levering en installatie van zonnepanelen op of bij een woning.

Het Warmtefonds (opvolger van het NEF) verstrekt sinds 2013 financiering

Het Nationaal Energiebesparingsfonds (NEF) werd in 2013 opgericht om eigenaar-bewoners en VvE's te voorzien van financiering voor verduurzamingsmaatregelen. Sinds 2020 staat het NEF bekend als het Warmtefonds (NWF). Het Fonds energiebesparing huursector (FEH) was gericht op particuliere verhuurders en is bij een gebrek aan belangstelling medio 2018 opgeven. Per 1 januari 2024 zijn de leennormen voor hypothecair krediet op een aantal punten gewijzigd. Huishoudens kregen daardoor meer leenruimte voor de koop van een energiezuinige woning én voor het verduurzamen van de eigen woning. Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) bestaat sinds 1996 en was tot 1 juli 2021 beheerder van het NWF. Anno 2025 is het SVn fondsmanager van tal van fondsen gericht op het verduurzamen en verbouwen van een woning of het kopen van een eerste huis.

Veel beleid kan direct gelinkt worden aan beleidsakkoorden of aan een programma

Het meeste beleid valt direct te linken aan het Energieakkoord (2013), het Klimaatakkoord (2019) of het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO, 2022). Dat blijkt uit de memories van toelichtingen van de instrumenten. Daarnaast vloeit beleid voort uit een ander soort gebeurtenis, zoals een rechterlijke uitspraak (zoals de RRE) of als onderdeel van de afhandeling van de ereschuld aan Groningen en Noord-Drenthe (zoals de M28 & M29) ter compensatie van de negatieve effecten van gaswinning.

Referenties

De bronnen voor de beleidsreconstructie (H2) zijn in Tabel 2.1 tot en met Tabel 2.6 genoemd.

- FIN (2025). *Taakopdracht IBO energietransitie van de woningvoorraad*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/11/14/taakopdracht-ibo-energie-transitie-van-de-woningvoorraad>
- KCBR (2026). *Ontwikkelen van beleid en regelgeving*. Geraadpleegd via: <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving>
- OECD (2025). *Packaging and sequencing policies for more effective climate action*. Geraadpleegd via: https://www.oecd.org/en/publications/packaging-and-sequencing-policies-for-more-effective-climate-action_fc4d4e28-en.html
- Rijksoverheid (2019). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- RVO (2023). *Infoblad Trias Energetica en energieneutraal bouwen*. Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-11/infoblad-trias-energetica-en-energieneutraal-bouwen.pdf>
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Geraadpleegd via: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2013/energieakkoord-duurzame-groei.pdf>
- Stechemesser, A. et al. (2024), *Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades*, Science, Vol. 385/6711, pp. 884-892, Geraadpleegd via: <https://doi.org/10.1126/science.adl6547>
- van den Bergh, J. et al. (2021), *Designing an effective climate-policy mix: accounting for instrument synergy*, Climate Policy, Vol. 21/6, pp. 745-764, Geraadpleegd via: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1907276>
- VRO (2025). *Kamerbrief opzet periodieke rapportage artikel 2.1 VRO-begroting (Energietransitie en duurzaamheid)*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/19/kamerbrief-over-opzet-periodieke-rapportage-artikel-2-1-energie-transitie-en-duurzaamheid>

Bijlage A: Lijst met afkortingen

Hieronder staan de voluit geschreven afkortingen. De lijst staat in dezelfde volgorde als Figuur S.1.

- De Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP);
- De Investeringssubsidie Duurzame energie en energiebesparing (ISDE);
- De Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH);
- De Specifieke Uitkering Programma Aardgasvrije Wijken (SPUK PAW);
- De Regeling Reductie Energiegebruik (PRE & RRE);
- De Regeling Reductie Energiegebruik Woningen (RREW);
- De Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH);
- De Subsidierегeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE);
- De Subsidierегeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH);
- De Subsidierегeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaars (SVVE);
- De Specifieke Uitkering Lokale Aanpak Isolatie (SPUK LAI);
- Maatregel 28 en Maatregel 29 (M28 & M29);
- De Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS);
- De Subsidierегeling Procesondersteuning Renovatieprojecten (SPOR);
- De Energiebelasting en de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (EB);
- De Regeling Verlaagd Tarief (RVT) voor duurzaam opgewerkte energie;
- De Regeling Vermindering Verhuurderheffing Verduurzaming (RVV-V);
- Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn);
- De Tijdelijke Regeling Hypothecair Krediet (TRHK);
- Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW);
- Het Nationaal Energiebespaarfonds en Nationaal Warmtefonds (NEF & NWF);
- Het Fonds Energiebesparing Huursector (FEH);
- Het Besluit energieprestatie gebouwen (BEG);
- De Energieprestatievergoeding (EPV);
- De Nationale Prestatieafspraken (NPA);
- Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)
- De Subsidierегeling Experimenten en Kennisoverdracht Wonen (SEKW);
- De Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+);
- Het Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI);
- De Subsidierегeling Nieuwe Warmte Nu! (NWN!);
- De Meerjarige Experimenten Effectieve Renovatiestromen (MEER).

Bijlage B: Kosten per regeling

Tabel B.1

Bedragen x 1.000 euro | Tot en met 2024 gerealiseerd | Vanaf 2025 begroot

Jaar:	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
STEP						105.676	134.309	101.656	18.225	10.636	1.006		
ISDE				18.018	50.927	69.864	84.368	101.383	112.141	249.518	510.696	460.485	560.396
SEEH				7.169	39.917	3.348	3.664	51.490	90.134	6.951			
SPUK PAW								77.631	54.677	62.627		153	
RRE(W)								102.962	95.736				
SAH								28.796	13.986	3.773	9.322	14.297	62.401
SCE									19	496	0	1.871	7.058
SPUK Aanpak Energiearmoede										358.689	181.109		
SVOH										109	2.257	5.450	13.800
SVVE											11.815	19.392	22.100
SPUK LAI / NIP											408.347	760.612	475.668
M28 & M29												4.368	332.789
WIS											78	3.116	11.033
SPOR										1.000	2.839	19.226	37.940
Warmtefonds								67.000	27.400	85.600	155.390	93.000	112.500
SEKW	Verzamelnaam voor verschillende subsidies en bijdragen waarvan de meeste los in dit overzicht opgenomen zijn												
MEER	Kosten subsidieregeling ontbreken in dit overzicht												
DEI+: Aardgasloze GO*			10.153	19.329	21.931	28.193	42.139	33.605	53.144	71.256	49.777	41.352	93.664
MMIP 3/4 & MOOI: GO*	16.371	19.398	36.543	38.935	38.791	63.400	57.589	40.675	54.508	59.862	66.176	54.385	74.798
NWN!											10.900	17.500	14.100
Totaal (excl. fiscale regelingen)	16.371	19.398	46.696	83.451	151.566	270.481	322.069	605.198	519.970	910.517	1.409.712	1.495.207	1.818.247

Bron: Ministerie van financiën (2026)

* totaalbudget, niet terug te vinden welk gedeelte is uitgegeven/gereserveerd is voor de gebouwde omgeving