

Achterblijvende groepen in de verduurzamingsaanpak

Een verkenning naar achterblijvers in de
verduurzamingsaanpak en hoe hen te bereiken

TNO 2026 R10548 – Maart 2026

Achterblijvende groepen in de verduurzamingsaanpak

Een verkenning naar achterblijvers in de
verduurzamingsaanpak en hoe hen te bereiken

Auteurs	Thomas Schuurman Hess Nina Tom Koen Straver
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Bijlagen	TNO Publiek
Aantal pagina's	38 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	1
Projectnummer	060.65751

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2026 TNO

Samenvatting

Aanleiding

Er wordt in Nederland hard gewerkt aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Woningverduurzaming draagt niet alleen bij aan het behalen van klimaatdoelen; het kan ook verlichting bieden voor huishoudens in of met een risico op energiearmoede. Het gaat hier respectievelijk om ruim een half miljoen en een miljoen huishoudens. Er zijn verschillende programma's opgetuigd om specifiek deze doelgroep te helpen bij het verduurzamen, zoals het Nationaal Isolatie Programma (NIP). Deze ondersteuning is noodzakelijk, gezien energiearme huishoudens niet of nauwelijks in staat zijn om op eigen houtje hun woning te verduurzamen. Zonder passende hulp dreigt deze groep in toenemende mate verder achter te lopen in de verduurzaming, en de 'verliezer' van de energietransitie te worden.

Onderzoeksvraag en -methode

In dit rapport behandelen we de (hoofd) onderzoeksvraag: Welke huishoudens blijven achter binnen de verduurzaming en wat kunnen gemeenten doen om hen te bereiken? Voor de beantwoording van deze vraag baseren we ons op bestaande goede voorbeelden die via desk research zijn gevonden, en interviews die zijn uitgevoerd met zeven gemeenten (en in één geval ook hun partner in de uitvoering), en gesprekken met vier kennisorganisaties.

Wie dreigen achterop te raken en welke instrumenten zijn voor deze groepen beschikbaar?

We zien dat binnen iedere eigendoms categorie zich doelgroepen bevinden die dreigen achter te lopen in de verduurzaming. Bij iedere categorie kijken we specifiek naar bewoners met een laag inkomen en een slecht geïsoleerde woning.

- › Voor eigenaar-bewoners zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals de ISDE (algemeen), de SPUK LAI (voor de doelgroep), en leningen van het Warmtefonds. Binnen de groep eigenaar-bewoners zien we dat veelal huishoudens in landelijk gebied risico lopen buiten de boot te vallen. Dit kan enerzijds komen door achterstallig onderhoud in combinatie met een groot woonoppervlak, waardoor de beschikbare financiële middelen ontoereikend zijn. Anderzijds kan het zijn dat ze niet in aanmerking komen voor bepaalde financiering (met name de SPUK LAI) vanwege een te hoge WOZ-waarde.
- › VvE's zijn in het algemeen een uitdagende categorie, omdat een (soms groot) aantal eigenaren daarbinnen het eens moet worden over de te treffen maatregelen en de bijkomende lastenverhoging. Dat proces kost veel tijd en moeite. Vanuit het Rijk wordt gewerkt aan het veranderen van besluitvormingsregels en is er subsidie beschikbaar voor procesondersteuning. Verder kunnen eigenaren beroep doen op de SVVE en (speciale) financieringsproducten van het Warmtefonds. Gemengde VvE's, waarin ook woningcorporaties woningen bezitten, zijn omwille van de regels een extra complexe categorie.
- › Binnen de categorie verhuur zien we dat woningcorporaties goed op weg zijn om de slecht(st)e labels (EFG) uit te faseren. Echter is er een groep die niet wordt geholpen. Het betreft huishoudens die (de facto) buiten de Nationale Prestatieafspraken vallen, zoals monumenten, sloop-nieuwbouw panden of woningen binnen een VvE. In de private verhuur zien we dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van de daarvoor beschikbare subsidie (SVOH). Gemeenten weten niet goed hoe zij deze verhuurders het beste kunnen stimuleren en op welke wijze zij moeten handhaven.

-) Voor kleine, afwijkende wooncategorieën zoals woonwagens en woonboten zien we dat er geen zicht is op eventuele energiearmoede problematiek en dat er (nog) geen aanpakken hiervoor zijn wegens de kleine schaal en de specifieke moeilijkheden (juridisch, beleidsmatig én technisch).

Naast eigendoms categorieën kunnen ook andere bewonerskenmerken eraan bijdragen dat zij een groter risico lopen om achterop te komen in de energietransitie, zoals laaggeletterdheid of gebrek aan digitale vaardigheden. Ook geven gemeenten aan dat ouderen of alleenstaande ouders lastiger te overtuigen zijn van de voordelen van verduurzaming (respectievelijk omwille van 'het zal mijn tijd wel duren' en het niet hebben van tijd of (mentale) ruimte om zich hiermee bezig te houden). Soms stapelen kwetsbaarheden zich binnen deze huishoudens dan ook op.

Werkzame elementen van aanpakken voor achterblijvers

Voor de doelgroepen die meer risico lopen om achter te blijven er nog weinig voorbeelden te zijn van goede aanpakken. Daarvoor geldt dat gemeenten (of woningcorporaties) hun handen vol hebben aan het aanpakken van doelgroepen die *nét* wat minder lastig zijn en waarmee meer schaal gemaakt kan worden. In sommige gemeenten komen aanpakken voor VvE's of private verhuur dan ook net van de grond en is het te vroeg om conclusies te trekken over werkzame elementen.

Elementen van een succesvolle aanpak of effectieve instrumenten die we *wél* identificeren zijn als volgt: (1) flexibele subsidievoorwaarden, zowel qua *wat* allemaal gefinancierd kan worden als *wie* daarvoor in aanmerking komt, (2) vergaande ontzorging, (3) lokale aanwezigheid en een gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast (tevens gerelateerd aan 2 en 3) blijkt de energiehulp op veel plekken een effectieve manier te zijn om huishoudens te bereiken en te ondersteunen.

Daarom adviseren we gemeenten (en waar nodig het Rijk) om:

-) In te zetten op het faciliteren van passende hulp en het bieden van maatwerk, bijvoorbeeld als onderdeel van energiehuizen en/of door te werken met energiehulpen;
-) Te investeren in (lokaal) vertrouwen en samen te werken met sleutelfiguren en andere vertrouwde personen of instanties;
-) Voldoende financiering en flexibele inzet van middelen te organiseren;
-) Helderere en passende informatie te bieden die aansluit bij de doelgroep (zoals B1-niveau en/of meertalig), en laagdrempelige en toegankelijke (persoonlijke) communicatie mogelijk te maken, door het inzetten van energiecoaches om uitleg te geven en/of organiseren van fysieke contactmomenten in bijvoorbeeld buurthuizen;
-) Een aanpak voor (de handhaving van) private verhuur te ontwikkelen;
-) Een specifieke aanpak (en bijbehorende financierings- en ontzorgingsconstructies) te realiseren voor huishoudens in landelijk gebied;
-) Te verkennen hoe bewoners van woonboten en woonwagens geholpen kunnen worden.
-) Structurele financiering voor energiehulpen te realiseren.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding.....	6
1.1 Onderzoeksvragen	7
1.2 Doel van dit onderzoek	7
1.3 Leeswijzer	7
2 Welke huishoudens blijven achter?	8
2.1 Kwetsbare doelgroepen naar bezit	8
2.2 Bewonerskenmerken	13
2.3 Wat vinden bewoners in energiearmoede van verduurzaming?	13
2.4 Overzichtstabel.....	14
3 Welke instrumenten zijn beschikbaar?	16
3.1 Gemeentelijke energiearmoede aanpak	16
3.2 Instrumentarium naar doelgroepen.....	16
3.3 Overzichtstabel.....	19
4 Welke instrumenten zijn effectief?	20
4.1 Eigenaar-bewoners	20
4.2 VvE's	22
4.3 Sociale huurders	23
4.4 Private verhuur	23
4.5 Overige eigendoms categorieën	24
4.6 Overzichtstabel: Lessen voor gemeenten per eigendomssituatie	24
4.7 Werken met bewonerskenmerken	27
4.8 Werken met privacywetgeving.....	28
5 Conclusies en aanbevelingen.....	30
5.1 Wie blijft achter in de verduurzamingsaanpak?	30
5.2 Wat kunnen gemeenten doen om bewoners toch te bereiken	31
5.3 Aanbevelingen.....	33
Referenties	34
Bijlage	
Bijlage A: Methode	37

1 Inleiding

De energiecrisis legde bloot hoeveel mensen kwetsbaar zijn voor energiearmoede

Ongeveer 510 duizend (6,1%) huishoudens in Nederland ervaren energiearmoede. Daarnaast zijn bij stijgende energieprijzen nog eens ongeveer een miljoen huishoudens (12,9%) kwetsbaar voor energiearmoede. Deze risicohuishoudens hebben een inkomen tussen de 130% en 200% van het sociaal minimum en hebben een hoge energierekening of een woning van lage energetische kwaliteit (Batenburg et al., 2025). Met de ingang van de energiecrisis in 2022 is de noodzaak en urgentie van het (bestaande) probleem aan het licht gekomen, en is er ook geld vrijgekomen om energiearmoede te bestrijden.

Woningverduurzaming is essentieel

De afgelopen jaren hebben gemeenten hard gewerkt om bewoners in energiearmoede te ondersteunen. Er is een veelvoud aan maatregelen opgetuigd en uitgerold, van het aanbrengen van kleine besparende maatregelen, zoals tochtstrips en radiatorfolie, tot het vervangen van witgoed en het aanbieden van gordijnen. Ook energiecoaches of -hulpen zijn een centrale schakel in de aanpak van de meeste gemeenten. Hoewel kleine maatregelen en advies helpen (zie bijvoorbeeld Van der Wal et al., 2025), is ook grootschalige en structurele woningverduurzaming nodig. Naast dat woningverduurzaming resulteert in een lagere energierekening en verhoogd wooncomfort voor bewoners, is woningverduurzaming een cruciale stap richting het voltooien van de energietransitie.

Voor bewoners die niet de middelen en/of mogelijkheden hebben om mee te kunnen met de verduurzaming geldt dat zij niet enkel in het heden worden geconfronteerd met hoge energieprijzen en het risico op energiearmoede. Fossiele brandstoffen worden met het vorderen van de transitie duurder, waardoor hun probleem steeds verder toeneemt. Daarmee bestaat de kans dat de kloof tussen bewoners die wel profiteren van de energietransitie, en degenen die met de kosten van het oude systeem blijven zitten toeneemt (Mesdaghi et al., 2025a).

Verduurzaming in Nederland

In de context van het Nationale Isolatie Programma (NIP) worden op gemeentelijk of soms regionaal niveau grote isolatieprogramma's opgezet. Onderdeel daarvan is woningverduurzaming voor huishoudens met een smalle beurs die in slecht geïsoleerde woningen wonen en zelf weinig middelen of mogelijkheden hebben om te verduurzamen. Hiervoor hebben gemeenten een deel van de Specifieke Uitkering Lokale Aanpak Isolatie (SPUK LAI) en de SPUK energiearmoede tot hun beschikking (Volkshuisvesting Nederland, z.d.). Dankzij deze middelen slagen steeds meer gemeenten erin om kwetsbare doelgroepen beter te bereiken en te bedienen.

Nu gemeenten volop bezig zijn met de uitvoering van het NIP, is het van belang te onderzoeken of er bewonersgroepen zijn die binnen de groep energiearme huishoudens of risicohuishoudens structureel achterblijven in de verduurzamingsaanpak. Daarnaast is het relevant om te onderzoeken welke maatregelen gemeenten inzetten om kwetsbare bewoners te ondersteunen, en welke aanpakken daarbij effectief blijken.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag is: Welke huishoudens blijven achter binnen de verduurzaming en wat kunnen gemeenten doen om hen te bereiken?

We beantwoorden de hoofdvraag door een aantal deelvragen te beantwoorden. Het antwoord op de deelvragen is terug te vinden in hoofdstuk 2 beantwoorden we deelvraag 1, Hoofdstuk 3 beantwoord deelvraag 2 en hoofdstuk 4 beantwoord deelvraag 3. De deelvragen die in het onderzoek centraal staan zijn:

1. Welke groepen zijn kwetsbaar voor energiearmoede en blijven momenteel achter in de verduurzamingsaanpak?
2. Welke instrumenten/methoden/aanpakken zetten gemeenten nu om bewoners te ondersteunen met verduurzaming?
3. Welke instrumenten/methoden/aanpakken kunnen worden ingezet om bewoners die achterblijven wél te bereiken?

1.2 Doel van dit onderzoek

Dit rapport heeft als doel een aanzet te doen voor het identificeren van kwetsbare huishoudens in de Nederlandse verduurzamingsaanpak die achterblijven ondanks de bestaande ondersteuningsprogramma's, en te verkennen op welke manieren deze doelgroepen toch geholpen kunnen worden. Het geeft daarnaast gemeenten een overzicht van geleerde lessen en bestaande vraagstukken over de verduurzaming bij kwetsbare huishoudens – wat ook als inspiratie kan dienen voor gemeenten en andere partijen die betrokken zijn bij verduurzamingstrajecten voor kwetsbare huishoudens.

1.3 Leeswijzer

We behandelen eerst welke groepen kwetsbaar zijn voor het achterblijven (hoofdstuk 2). Vervolgens brengen we in kaart welke middelen gemeenten allemaal beschikbaar hebben om deze groepen te ondersteunen (hoofdstuk 3). Daarna brengen we in kaart wat, volgens gemeenten en op basis van deskresearch, werkt om de achterblijvers te bereiken. 4). In de conclusie behandelen we de hoofdvraag en geven we aanbevelingen (hoofdstuk 5). De onderzoeksmethode is opgenomen in de bijlage.

2 Welke huishoudens blijven achter?

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 1: Welke groepen zijn kwetsbaar voor energiearmoede en blijven momenteel achter in de verduurzamingsaanpak? De volgende doelgroepen worden hieronder behandeld: eigenaar-bewoners (in landelijk gebied), sociale huurders die buiten de Nationale Prestatieafspraken vallen, huurders in de private sector en (gemengde) VvE's. Deze selectie is gebaseerd op inzichten uit de literatuur en interviews die zijn afgenomen met gemeentelijke medewerkers en uitvoeringsorganisaties in relatie tot het ondersteunen van huishoudens in (of met risico op) energiearmoede die achterblijven in de verduurzamingsaanpak.

We maken eerst een overzicht van groepen met uitsplitsing naar bezit en vervolgens naar bewonerskenmerken voor elke groep wie daar binnen vallen en om hoeveel huishoudens het precies gaat. Hierbij maken we onderscheid tussen huishoudens in energiearmoede en huishoudens die tot de risicogroep behoren. Vervolgens beschrijven we per groep redenen waarom sommige huishoudens in die groep lastig mee kunnen komen met een verduurzamingsaanpak.

2.1 Kwetsbare doelgroepen naar bezit

2.1.1 Eigenaar-bewoners (in landelijk gebied)

2.1.1.1 Over wie gaat het?

Eigenaar-bewoners zijn de grootste eigendomsgroep. Energiearmoede komt relatief weinig voor onder woningeigenaren; naar schatting ervaart zo'n 8,1% van de huishoudens met een koopwoning energiearmoede (Batenburg et al., 2025). Daarnaast zien we een grotere groep van ruim 410 duizend huishoudens (8,7 procent) die tot de zogenaamde 'risicogroep' behoort (lage middeninkomens i.c.m. hoge energiekosten en/of een woning van lage energiekwaliteit) (Batenburg et al., 2025).

De groep bewoners van koopwoningen met slechte labels loopt zeer uiteen. Zo kan het om zeer vermogende huishoudens gaan die in oude, monumentale panden wonen die lastig te verduurzamen zijn, maar die geen moeite hebben de energierekening te betalen. Wat betreft eigenaar-bewoners met een kleine portemonnee zien we bijvoorbeeld bewoners die ooit een sociale huurwoning hebben overgekocht van een woningcorporatie, maar wiens inkomen eigenlijk ontoereikend is om de (toenemende) lasten van een koophuis met een slecht label te dragen.

Daarnaast zien we ook veel huishoudens in het **landelijk gebied** die in relatief grote woningen met (zeer) slechte labels wonen waar vaak ook sprake is van (ander) achterstallig onderhoud. Nederland telt zo'n 480 duizend woningen in 'niet-stedelijk gebied'. Hiervan heeft zo'n 7% een inkomen onder 130% van het sociaal minimum (CE Delft, 2025). Hoeveel huishoudens energiearmoede ervaren en in het 'niet stedelijk gebied' wonen, is onduidelijk.

Wel doet CE Delft een voorspelling voor 2030¹. Het gaat vaak om huishoudens met een relatief laag inkomen, in veel gemeenten betreft het oudere bewoners die al lang in dezelfde woning wonen waar lang niets aan is gedaan en die de middelen niet hebben om er iets aan te doen. Ook werd er door een gemeente genoemd dat veel woningen in bezit zijn gekomen doordat zij de woning erven, en daardoor minder eigen kapitaal beschikbaar hebben om de woning te verduurzamen.

Energiearmoede komt ook relatief veel voor in provincies met een lagere stedelijkheidsgraad (Batenburg et al., 2025). Dit komt onder andere doordat hier grotere huizen staan met vaak een lagere isolatiegraad.

2.1.1.2 Waarom verloopt verduurzaming bij sommige huishoudens in deze groep moeizaam?

We zien (een combinatie van) drie redenen waarom het gemeenten nog niet lukt om (alle) woningeigenaren met lage inkomens te helpen met verduurzaming. Allereerst zijn sommige woningen van dusdanig slechte kwaliteit dat de beschikbare subsidies ontoereikend zijn – ook kan het aanpakken van achterstallig onderhoud bij de meeste subsidies of leningen niet worden meegefinancierd. Tijdens de verduurzamingsaanpak komen gemeenten vaak zaken tegen die verholpen dienen te worden om te kunnen verduurzamen, maar die niet vallen onder maatregelen die vanuit landelijke potjes zoals het NIP onder de voorwaarden vallen. Behalve achterstallig onderhoud kan dat bijvoorbeeld ook over zaken zoals het opruimen van de zolder, het bestrijden van ongedierte of het financieren van een soortenmanagementplan (SMP) gaan. Deze uitdagingen spelen vaker en extremer in het buitengebied.

Ten tweede vallen sommige groepen *nét* buiten de subsidievoorwaarden. Denk aan bewoners met een krappe beurs wiens woning *nét* boven de NHG-grens uitkomt en die daarom niet met de SPUK LAI-aanpak mee kunnen doen, of bewoners wiens inkomen juist *nét* te hoog is om in aanmerking te komen – terwijl de woning in dusdanig slechte staat is dat ze verduurzaming met moeite zelf kunnen financieren. Ook dit geldt vaker in het buitengebied, aangezien het regelmatig grotere woningen met meer land betreft.

Tot slot zien we veel mensen (met name ouderen) die hebben geen zin hebben in het ‘gedoe’ dat verduurzaming met zich meebrengt. Ook komen gemeenten regelmatig huishoudens tegen die wantrouwend tegenover de overheid staan en daarom dergelijke hulp weigeren. Deze elementen vallen vaak samen in landelijk gebied.

Behalve belemmeringen gerelateerd aan woningkenmerken zien we dat wet- en regelgeving de aanpak kan vertragen of tegenwerken. Zo wordt binnen veel gemeenten relevante data niet gedeeld tussen het sociaal domein en duurzaamheidsmedewerkers i.v.m. de AVG, wat het in kaart brengen en bereiken van de doelgroep (zeer) bemoeilijkt. Daarnaast zien we dat flora en fauna-wetgeving belemmerend kan werken. Het aanvragen van SMPs is tijdrovend en duur. Deze laatste belemmering speelt opnieuw sterker in het buitengebied, waar voor iedere woning een aparte SMP dient te worden aangevraagd.

¹ Zie de voorspelling voor de effecten van ETS2 op energiearmoede in CE Delft (2025).

2.1.2 (Gemengde) VvE's

2.1.2.1 Over wie gaat het?

1,4 mln. woningen in Nederland maken onderdeel uit van een VvE (CBS, 2024). Vooral in steden bevinden zich veel VvE's; in Amsterdam en Den Haag is ruim de helft van de particuliere woningen onderdeel van een VvE (Platform31, 2024). VvE's verschillen in grootte, van micro VvE's van minder dan vijf woningen tot zeer grote VvE's bestaande uit honderden appartementen. Daarnaast verschillen ze ook in samenstelling; enkel eigenaar-bewoners, een mix van eigenaar-bewoners en particuliere huurders, een mix van eigenaar-bewoners en sociale huurders, en een mix van alle drie de categorieën². Bijna de helft van de VvE's in Nederland (700.000 woningen) is 'gemengd', oftewel: een mix van koop- en huurwoningen (Milieu Centraal, 2025). Dat kunnen corporatiewoningen of private huurwoningen zijn.

Op het moment zijn er nog geen cijfers beschikbaar over (risico op) energiearmoede binnen VvE's. Hierdoor kunnen we nog weinig uitspraken doen of er veel of weinig huishoudens in deze groep kwetsbaar zijn.

2.1.2.2 Waarom verloopt verduurzaming bij sommige huishoudens in deze groep moeizaam?

Bij het verduurzamen van VvE's loopt men tegen een tal van juridische en financiële knelpunten aan. Allereerst moet de VvE actief zijn. Er is veel sprake van zogeheten 'slapende VvE's' die niet actief worden beheerd/bestuurd. Daar zal geen actie worden ondernomen in relatie tot verduurzaming. Bij VvE's die wel actief zijn en waar (in ieder geval onder sommige eigenaren) de wens leeft om te verduurzamen zal, na het doorlopen van het traject, minstens 2/3^{de} moeten instemmen met de maatregelen én het bijbehorende financiële plaatje.

De financiële situatie van VvE's – alsmede van individuele eigenaren binnen VvE's – kan (zeer) uiteenlopen. Sommige VvE's hebben onvoldoende reserves (vaak gecombineerd met achterstallig onderhoud). Wanneer de maandelijkse bijdrage omhoog moet om de verduurzaming te kunnen bekostigen, kan een situatie ontstaan waarin sommige bewoners financieel in de knel komen. Dat kan ertoe leiden dat sommige leden bij voorbaat niet instemmen met verduurzaming – niet enkel uit zelfbescherming, maar ook uit zorgen voor de situatie van hun buren.

VvE's worden daarom ook wel eens beschreven als mini-samenlevingen; er wonen zeer uiteenlopende huishoudens (met uiteenlopende financiële mogelijkheden) – en beslissingen van het collectief hebben impact hebben op de situatie van het individu (Platform31, 2024).

Wat betreft gemengde VvE's geldt hier voor verhuurders alleen de verplichting tot renoveren tot een D-label of hoger indien de VvE met de verduurzamingsmaatregelen instemt. Zoals eerder genoemd moet daar een ruime meerderheid van de eigenaren voor instemmen. Vaak gebeurt dit niet (om redenen in 2.2 genoemd), wat in de praktijk betekent dat voor veel huurwoningen binnen VvE's deze normering vervalt. Dit soort processen zijn voor woningcorporaties lastiger te navigeren dan meergezinswoningen die volledig in het bezit zijn van de corporatie, waardoor zij eerder geneigd zijn eerst meer inzet te plegen op het laaghangend fruit. Er wordt gewerkt aan regelgeving die een bestaande barrière bij het verduurzamen van corporatiebezit, namelijk instemming van huurders, moet verminderen (Aedes, 2025).

² Daarnaast zijn er ook VvE's waarbinnen zich niet-woningen bevinden (zoals bijvoorbeeld een winkel).

2.1.3 Private verhuur

2.1.3.1 Over wie gaat het?

Nederland telt bijna 1,2 mln. huurwoningen in de vrije sector. Een relatief groot aandeel hiervan, namelijk 290 duizend woningen (24 procent), heeft een slecht (EFG-)label (ABF Research, 2024). Zowel de groep verhuurders als huurders is divers. Wat betreft verhuurders vindt men aan de ene kant van het spectrum vaak grotere, commerciële verhuurders, en aan de andere kant kleine particuliere verhuurders met minder dan vijf huurwoningen. Aan de huurderszijde zien we aan de ene kant van het spectrum bewoners met relatief hoge inkomens. Zij zijn minder kwetsbaar voor stijgende energieprijzen. Echter zien we, aan de andere kant van het spectrum, ook huishoudens die qua inkomen beter in de sociale huur zouden passen, maar die zich wegens de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen gedwongen in de vrije sector bevinden.

Momenteel ervaart ca. 7,3 procent van de huurders in de vrije sector energiearmoede (Batenburg et al., 2025). De risicogroep bestaat daarnaast uit 157 duizend huishoudens (13 procent) (Batenburg et al., 2025).

2.1.3.2 Waarom verloopt verduurzaming bij sommige huishoudens in deze groep moeizaam?

Vrijwel alle gemeenten die wij hebben gesproken worstelen nog met hoe zij het verduurzamen van private huurwoningen kunnen stimuleren. Dit komt voornamelijk doordat zij verhuurders veelal niet in kaart hebben, niet kunnen bereiken – en waar dit wel het geval is, ze hen niet weten te verleiden om daadwerkelijk verduurzamingsmaatregelen te treffen. Ook is nog niet duidelijk hoe de minimale labelplicht op termijn kan worden gehandhaafd.

Een ander probleem dat bij huurwoningen speelt is de *split incentive*: de kosten van woningverduurzaming worden in de eerste instantie door verhuurders gedragen. De baten (lagere energierekening, hoger wooncomfort) komen juist bij de huurders terecht. Dat maakt dat verhuurders in veel gevallen alleen bereid zijn om de huurwoning te verduurzamen als daar de mogelijkheid van een huurverhoging tegenover staat (Ipsos I&O, 2024). Bewoners willen juist géén huurverhoging; dat is iets dat vaststaat, terwijl de winst op de energierekening zich nog moet uitwijzen.

Er zijn dus nog veel losse eindjes. Op het moment zitten gemeenten als het ware in de 'afwachstand' tot het zover is – deels in de hoop om meer kaders of duidelijkheid te krijgen. Het is duidelijk dat er in ieder geval samen met verhuurders gekeken moet worden naar een oplossing. Daarnaast moeten gemeenten op tijd gaan communiceren over hun aanpak zodat huurders, verhuurders en de gemeenten zelf niet voor verrassingen komen te staan in 2029.

2.1.4 Sociale huurders (die buiten de Nationale Prestatieafspraken vallen)

2.1.4.1 Over wie gaat het?

Bijna dertig procent van de woningvoorraad (ruim 2,3 mln. woningen) wordt beheerd door woningcorporaties (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2025). In deze sociale huurwoningen wonen vooral huishoudens met relatief lage inkomens. Sociale huur komt

meer voor in steden dan in dorpen of in het buitengebied.

Op wijkniveau loopt het percentage sociale huur ook flink uiteen, van nul tot tachtig procent (KRO-NCRV, 2025).

Sociale huurders zijn sterk oververtegenwoordigd in de energiearmoede statistieken. Ruim 380 duizend corporatiehuurders (16,5 procent) heeft te maken met energiearmoede (Batenburg et al., 2025). Nog eens 432 duizend sociale huurders (18,8 procent) behoren daarnaast tot de risicogroep (Batenburg et al., 2025). In totaal is dat meer dan een derde van de sociale huurders die met energiearmoede geconfronteerd wordt of dreigt te worden.

Woningcorporaties hebben de verantwoordelijkheid om hun bezit te verduurzamen. Zo is in de Nationale Prestatieafspraken overeengekomen dat huurwoningen met EFG-labels dienen te worden uitgefaseerd vóór 2029 (Aedes, 2025). Echter gelden er uitzonderingen op deze verplichting. Daarom dreigen huurders in monumentale panden, bewoners van sloop-nieuwbouw woningen en huurders binnen gemengde VvE's (zie 2.3) buiten de boot te vallen.

2.1.4.2 Waarom verloopt verduurzaming bij sommige huishoudens in deze groep moeizaam?

Zo'n 60 duizend van de overgebleven 200 duizend EFG-labels vallen buiten de Prestatieafspraken (ABF Research, 2024). Dat geldt bijvoorbeeld voor monumentale panden, panden die op de planning staan om gesloopt te worden, en woningen die onderdeel uitmaken van gemengde VvE's (tot op zekere hoogte). Deze panden zijn bijvoorbeeld beschermd en kunnen daarom niet altijd worden verduurzaamd. Woningen die gesloopt moeten worden, worden natuurlijk niet verduurzaam, maar deze bewoners zijn nog wel extra kwetsbaar. Bewoners die meer last hebben van energiearmoede, zoals kinderen of chronisch zieken, kunnen daar extra veel negatieve gevolgen van ondervinden.

2.1.5 Overige eigendoms categorieën: woonwagens en woonboten

2.1.5.1 Over wie gaat het?

Woonwagens en woonboten vormen specifieke doelgroepen binnen de gemeentelijke aanpak van energiearmoede en verduurzaming, omdat deze woonvormen vaak niet binnen de reguliere regelingen vallen. Er zijn ruim 9.300 (officieel geregistreerde) woonwagens in Nederland en zo'n 12.000 woonboten (CBS, 2025).

2.1.5.2 Waarom verloopt verduurzaming bij sommige huishoudens in deze groep moeizaam?

Voor woonwagens geldt dat bewoners doorgaans eigenaar zijn van de wagen maar de grond pachten, wat zowel technische als juridische complexiteit met zich meebrengt. Woonboten worden eveneens als problematisch genoemd: zij hebben geen WOZ-waarde, waardoor zij buiten nationale regelingen zoals het NIP vallen. Bovendien zijn ook woonboten vanuit bouwtechnisch perspectief gezien lastig om te verduurzamen.

Verduurzaming van deze en andere (kleine) woningcategorieën legt een dilemma bloot waar gemeenten in de verduurzamingsopgave regelmatig tegenaanlopen: óf ze kiezen voor schaal en tempo – en nemen het risico dat huishoudens buiten de boot vallen voor lief – of ze trachten *iedereen* mee te nemen, wat het proces compliceert en mogelijk vertraagt.

2.2 Bewonerskenmerken

Naast de eigendoms categorieën is het van belang om ook rekening te houden met bewonerskenmerken. Deze kunnen namelijk aan de ene kant bijdrage aan een hogere kans op energiearmoede of een risico daarop. Deze socio-economische en gedragskenmerken lopen uiteen van het huishoudinkomen tot de digitale vaardigheden van bewoners (Della Valle et al., 2025).

Della Valle en collega's (2025) beargumenteren dat de mogelijkheden om de woning te verwarmen als deze te koud is, te koelen als deze te warm is of andere adaptieve capaciteiten, zoals het verlaten van de woning en het bezoeken van een warme ruimte, even belangrijk zijn als het kijken naar de energetische kwaliteit van de woning en het inkomen van het huishouden. De mogelijkheden van bewoners zijn dan ook ten dele beïnvloed door hun achtergrondkenmerken – die elkaar ook wederzijds beïnvloeden. Dit noemen we intersectionaliteit. Bijvoorbeeld, een huishouden wat een chronisch zieke ouder heeft en waar kleine kinderen aanwezig zijn, kan extra kwetsbaar zijn voor energiearmoede (Van Ooij et al., 2023).

2.2.1 Kenmerken van huishoudens in energiearmoede en in de risicogroep

Huishoudens die in energiearmoede verkeren maken relatief intensief gebruik van hun huis (Van Ooij et al., 2023). Dit komt onder andere doordat ze vaker thuis zijn vanwege hun werksituatie: veel van hen werken niet of nauwelijks in verband met bijvoorbeeld ziekte of omdat ze met pensioen zijn (Batenburg et al., 2025).

Risicohuishoudens verschillen qua achtergrondkenmerken met energiearme huishoudens (Batenburg et al., 2025). Zo wonen ze wat vaker in een koopwoning, en het betreft vaker eenpersoonshuishoudens of paren zonder kinderen. In tegenstelling tot energiearme huishoudens hebben risicohuishoudens vaker inkomen uit pensioen of uit werk/onderneming. Risicohuishoudens wonen ook vaker in een vrijstaande woning, een tussenwoning of een hoekwoning. Energiearme huishoudens wonen juist vaker in een meergezinswoning.

2.2.2 Verschillen in kwetsbaarheid voor energiearmoede binnen het huishouden

Binnen een huishouden kunnen bewoners in verschillende mate de effecten van energiearmoede ervaren. Zo hebben vrouwen bijvoorbeeld vaker, of anders last van energiearmoede (Feenstra & Clancy, 2019;), dat komt omdat zij bijvoorbeeld meer thuis zijn. Ook kinderen ondervinden verschillende effecten van energiearmoede die (soms) anders zijn dan effecten die volwassenen ervaren (Schuurman Hess & Van der Wal, 2025). Zij ervaren bijvoorbeeld mogelijk naast negatieve effecten op gezondheid ook negatieve effecten op schoolprestaties.

2.3 Wat vinden bewoners in energiearmoede van verduurzaming?

Maar hoe staan bewoners die energiearmoede ervaren nu tegenover verduurzaming? En welke hulp sluit aan bij de bewoners die energiearmoede ervaren?

Uit de onderzoeken van TNO blijkt dat bewoners die energiearmoede ervaren de energietransitie doorgaans wel belangrijk vinden, maar deze als ontoegankelijk ervaren (Mesdaghi et al., 2025b). Een groot deel van de huishoudens in energiearmoede is niet zelf de eigenaar van de woning. Het betreft vaak huurders – meestal van een woningcorporatie, maar soms ook in de particuliere sector. Daarom hebben zij geen handelingsperspectief wat betreft het verbeteren van de woningkwaliteit. Voor huishoudens in energiearmoede die wel zelf eigenaar zijn van hun woning is het handelingsperspectief vaak ook beperkt. Isolatiemaatregelen zijn te duur, en beschikbare subsidies zijn voor hen ontoereikend³. Daarnaast is er weinig inzicht in maatregelen, maar ook met name in financieringsmogelijkheden.

Bewoners hebben behoefte aan duidelijkheid over wat de energietransitie concreet voor hen betekent. Voor gemeenten is het daarom essentieel om begrijpelijk te communiceren over de baten van verduurzaming. Hierbij is het cruciaal dat 'toegankelijkheid' wordt bekeken vanuit het perspectief van de bewoner; wat voor de één laagdrempelig is, vormt voor de ander juist een barrière. Zo zijn digitale informatie en online aanvraagprocedures voor de één geen probleem, maar voor de ander is er juist een voorkeur voor een fysiek loket.

2.4 Overzichtstabel

Tabel 2.1: Overzichtstabel; Welke bewoners blijven mogelijk achter?

Categorie	Over wie gaat het?	Omvang / Kenmerken	Waarom verloopt het moeizaam?
Eigenaar-bewoners (+ uitsplitsing landelijk gebied)	Koopwoningen, diverse inkomensgroepen; zowel stedelijk als landelijk (in landelijk gebied vaker ouderen, lage inkomens, lang in woning)	±480.000 woningen in landelijk gebied; 7% <130% sociaal minimum (CE Delft, 2025); totaal 8,1% energiearmoede en 8,7% risicogroep onder eigenaar-bewoners; vaak grotere woningen met lagere isolatiegraad	Hoge kosten (vooral bij grote/vrijstaande woningen); achterstallig onderhoud dat niet wordt gefinancierd; subsidies vaak ontoereikend bij zeer slechte woningen; soms boven WOZ-grenzen waardoor geen toegang tot regelingen; dure ecologische onderzoeken in het landelijk gebied (SMP); AVG-belemmeringen bij gerichte ondersteuning
Sociale huurders buiten Nationale Prestatieafspraken	Sociale huurders in monumenten, sloop-nieuwbouw, gemengde VvE's	2,3 mln corporatiewoningen; 16,5% energiearmoede; 18,8% risicogroep; ±60.000 EFG-labels buiten afspraken	Uitzonderingen op labelplicht; instemmingsvereisten; juridische beperkingen

³ Ook de monitor van de Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) toont dat huishoudens met een lager inkomen minder vaak gebruik maken van de ISDE-subsidie (Rovers & Tigchelaar, 2024).

Categorie	Over wie gaat het?	Omvang / Kenmerken	Waarom verloopt het moeizaam?
VvE's (+ uitsplitsing gemengde VvE's)	VvE's met koop- en huurwoningen; veel in steden maar ook gemengd bezit	±1,4 mln woningen; ±700.000 in gemengde VvE's; bijna helft van alle VvE's gemengd	Complexe besluitvorming; vaak 2/3 meerderheid nodig; verhuurders alleen verplicht bij instemming VvE; slapende VvE's; lage reserves; uiteenlopende financiële draagkracht; normering vervalt in praktijk
Private verhuur (vrije sector)	Huurders en verhuurders in vrije sector	±1,2 mln woningen; 24% slecht label; 7,3% energiearmoede; 13% risicogroep	Verhuurders moeilijk in kaart te brengen; beperkte handhaving; split incentive; gemeenten in afwachting; onduidelijkheid labelplicht
Woonwagens	Bewoners vaak eigenaar wagen, pacht grond	±9.300 woonwagens	Geen WOZ → buiten NIP; bouwtechnisch lastig; beperkte regelingen
Woonboten	Eigenaren zonder WOZ-waarde	±12.000 woonboten	Geen WOZ → buiten NIP; bouwtechnisch lastig; beperkte regelingen
Kwetsbare huishoudkenmerken	Eénoudergezinnen, ouderen, pensioenhuishoudens, chronisch zieken	Sociale huurders sterk oververtegenwoordigd; kinderen ondervinden gezondheid- en schoolimpact	Intersectionaliteit; beperkte adaptieve capaciteit; lage digitale vaardigheden; weinig handelingsperspectief

3 Welke instrumenten zijn beschikbaar?

In deze sectie van het rapport beantwoorden we deelvraag 2: Welke instrumenten/methoden/aanpakken zetten gemeenten nu in om bewoners te ondersteunen met verduurzaming? We bieden een overzicht van instrumenten die beschikbaar zijn voor gemeenten om verduurzaming te realiseren en welke zij inzetten om bewoners te ondersteunen met verduurzaming of om energiearmoede, en risico daarop, tegen te gaan.

3.1 Gemeentelijke energiearmoede aanpak

De gemeentelijke aanpak bestaat vaak enerzijds uit het aanbieden van kleine energiebesparende maatregelen, vaak i.c.m. energiehulp. Daarnaast zijn er (veelal gebiedsgerichte) aanpakken voor het realiseren van woningrenovaties (bijvoorbeeld in het kader van de SPUK LAI, maar ook breder), waar subsidies, leningen en andere vormen van ondersteuning en ontzorging veelal onderdeel van uitmaken.

Gemeenten zijn in ieder geval positief over het bereiken van bewoners met energiehulp. In het onderzoek van TNO uit 2025 geven gemeenten aan dat er voldoende animo is voor bespaaradvies en kleine maatregelen, maar dat er ook behoefte is aan een nieuwe rol voor de energiehulpen. Een rol van transitiebegeleider. Ze kunnen helpen met het informeren, motiveren en praktisch ondersteunen van bewoners die energiearmoede ervaren.

3.2 Instrumentarium naar doelgroepen

3.2.1 Eigenaar-bewoners

In 2022 is het NIP opgetuigd. Daarbinnen richt de SPUK LAI zich op deze doelgroep. Dat is een uitkering die gemeenten kunnen ontvangen om huishoudens mee te helpen verduurzamen. Belangrijkste voorwaarden voor een huishouden om aanspraak te kunnen doen op de gelden is dat de WOZ-waarde niet hoger is dan de NHG-grens en dat de woning een label D of slechter heeft (Rijksoverheid, 2025). De SPUK LAI loopt via een gemeentelijke aanpak. Exacte voorwaarden en mogelijkheden verschillen dan ook per gemeente.

Naast de SPUK LAI kunnen alle woningeigenaren beroep doen op de ISDE-subsidie voor het treffen aan een breed scala aan verduurzamingsmaatregelen, waarmee zij een percentage van de kosten terug kunnen krijgen. De ISDE-subsidie is beschikbaar voor woningeigenaren ongeacht hun inkomenssituatie. Verder biedt het Warmtefonds de Energiebespaarlening aan, met lange looptijd tegen lage rente. Woningeigenaren met lagere inkomens (<€60.000 jaar verzamelinkomen) kunnen tegen 0%-rente lenen. Deze drie producten kunnen worden gecombineerd. Huishoudens in landelijk gebied kunnen in principe ook aanspraak doen op deze middelen, maar vaak voldoen ze niet aan de voorwaarden die gelden voor de SPUK LAI.

In sommige gemeenten in Nederland is daarnaast het Volkshuisvestingsfonds (VHF) beschikbaar. In aardbevingsgebieden is daarnaast in het kader van 'Maatregel 29' extra geld beschikbaar voor woningrenovatie. Eén van de geïnterviewde gemeenten gaf aan dat zij gebruikmaken van het VHF. Ze kunnen met de extra middelen een derde van hun opgave in het landelijk gebied aanpakken. Daarmee hogen ze de beschikbare subsidie van de SPUK LAI + SPUK Energiearmoede op tot 38 duizend euro per woning. Zulke bedragen zijn niet uitzonderlijk hoog qua wat er nodig is om sommige woningen in het landelijk gebied tot de standaard te isoleren. Echter zijn zulke bedragen wel bij hoge uitzondering daadwerkelijk beschikbaar. In de gemeenten waar dit niet beschikbaar is, worden de bewoners minder (vergaand) ondersteund. Omdat de opgave in het landelijk gebied veel groter lijkt is het van belang voor het rijk om goed in kaart te krijgen; hoeveel bewoners in het landelijk gebied kunnen niet mee met de verduurzamingsaanpak en hoeveel geld komen zij te kort.

3.2.2 VvE's

Voorafgaand aan verduurzaming van een VvE dient (grofweg) het volgende traject doorlopen te worden: verduurzamingsadvies wordt ingewonnen en gelinkt aan het meerjarenonderhoudsplan (MJOP), er wordt een verkenning gedaan van de financiële implicaties: beslag op kas en eventuele verhoging van maandlasten en het verkennen en aanvragen van eventuele subsidies en leningen (Regionaal Energieloket, 2025). Over maatregelen en financiën dient te worden gestemd tijdens een formele besluitvorming tijdens een Algemene Ledenvergadering (ALV). Voor besluitvorming over dergelijke zaken is een absolute meerderheid (vaak van 2/3de) vereist.

VvE's kunnen de SVVE-subsidie aanvragen voor het treffen van verduurzamingsmaatregelen. Ook kunnen VvE's (als ze aan de voorwaarden voldoen) aanspraak maken op de gemeentelijke SPUK LAI. De SPOR-subsidie is recent opgetuigd voor professionele begeleiding van VvE-verduurzamingstrajecten. Ook heeft het Warmtefonds een speciale VvE Energiebespaarlening.

3.2.3 Woningcorporaties

M.i.v. 2029 dienen EFG-labels te zijn uitgefaseerd in de huursector. Deze opgave zal de komende jaren stapsgewijs ambitieuzer worden. Om deze opgave (financieel) haalbaar te maken voor woningcorporaties zijn zij door de Rijksoverheid tegemoetgekomen, namelijk: door het afschaffen van de verhuurdersheffing.

Over het algemeen zijn corporaties goed op weg om deze doelstellingen te behalen. Op het moment hebben nog ca. 200 duizend woningen een EFG-labels (Aedes, 2025). Echter vallen een hoop woningen buiten de minimale labelplicht voor verhuurders, omdat het bijvoorbeeld om een monumentaal pand gaat of over een appartement dat onderdeel uitmaakt van een VvE (Tom et al., 2025).

3.2.4 Private verhuurders

Voor het verduurzamen van huurwoningen kunnen private verhuurders beroep doen op de **SVOH-subsidie**. Echter blijkt dat hier nog weinig gebruik van wordt gemaakt (RVO, 2026).

3.2.5 Overige eigendoms categorieën

Woonwagens en woonboten vallen buiten de reguliere regelingen. Voor deze groepen zijn dus zelden instrumenten beschikbaar. Het Rijk wil geen aparte regeling ontwikkelen vanwege de complexiteit, waardoor gemeenten geen eigen subsidiestromen voor deze groep kunnen opzetten.

3.2.6 Instrument voor het aanpakken van energiearmoede: Energiehulp

In alle gemeenten die we hebben gesproken worden energiecoaches, -klussers, -aanpakkers (verzamelnaam: energiehulpen) ingezet. Bij veel van de gemeenten ondersteunen energiehulpen bewoners bij verduurzaming. Energiehulpen worden nog vaak gefinancierd uit de SPUK Energiearmoede-middelen. Deze middelen zijn voor gemeenten beschikbaar gesteld in 2023 en mogen nog tot eind 2027 worden uitgegeven. In mei 2025 gaf zo'n 50% van de gemeenten tussen de 60-100% van de SPUK-middelen te hebben gealloceerd of besteed (Van Tilburg et al. 2025).

Gemeenten beslissen vaak zelf welke bewoners in aanmerking komen voor energiehulp. Hierdoor verschilt het aanbod per gemeente sterk. In de gemeenten voeren energiehulpen vooral kleine energiebesparende maatregelen uit, maar ze geven bewoners steeds ook steeds vaker advies over verduurzaming. In verschillende gemeenten werden energiehulpen ook verduurzamingsondersteuners. Zo nemen ze energiescans af en helpen bewoners met het aanvragen van gemeentelijke en landelijke subsidies en leningen. Energiehulpen worden dus steeds vaker ingezet als transitiebegeleider.

Energiehulpen in dienst van de gemeenten

Alle gemeenten gaven aan dat programma's die zich richten op energiebesparing, armoedebestrijding of wijkgerichte ondersteuning afhankelijk zijn van tijdelijke projectmiddelen. Zodra deze financiering stopt, vallen niet alleen activiteiten weg, maar is er ook kans dat het opgebouwde netwerk stopt. Zo gaven verschillende gemeenten aan dat zonder nieuwe middelen de energiecoaches, die een belangrijke rol spelen bij de verduurzamingsaanpakken, niet gefinancierd kunnen worden.

Dit maakt het moeilijk om structurele verbeteringen te realiseren, omdat opgedane kennis en opgebouwde netwerken vaak versnipperen of verdwijnen wanneer het project eindigt. Door het ontbreken van langdurige, structurele financiering blijft het voor organisaties een uitdaging om continuïteit te waarborgen, mensen langdurig te begeleiden en impact te borgen. Hierdoor ontstaat een cyclus van opstarten, stoppen en opnieuw beginnen, wat uiteindelijk ten koste gaat van zowel bewoners als uitvoerende professionals.

Toch lukt het gemeenten ook om energiehulpen een structurele plek te geven binnen de organisatie. Ze zijn in dienst van de gemeenten. In Leeuwarden is de inzet van twee energiehulpen vast op de gemeentelijke begroting opgenomen. Hierdoor zijn er in de gemeente structureel middelen beschikbaar voor het helpen van bewoners. Dit biedt dit meer zekerheid voor de energiehulpen, de gemeenten en de bewoners.

Het in dienst hebben van energiehulpen bevordert ook korte, directe lijnen tussen de gemeente en de energiehulp. Hierdoor kan makkelijk informatie uitgewisseld worden. In Hilversum heeft dit ertoe geleid dat de aanpak continu wordt aangepast en dat er initiatieven worden georganiseerd die aansluiten bij de doelgroep, zoals het opzetten van een

gordijnenatelier. In dit atelier worden gordijnen naar keuze en op maat gemaakt voor inwoners die deze niet hebben. Dat zorgt niet alleen voor energiebesparing, maar ook in een verhoging van wooncomfort. Ook kan goed worden doorverwezen en kunnen zowel medewerkers van het sociaal domein en van het duurzaamheidsdomein ingeschakeld worden indien nodig. Daarnaast zorgt het ervoor dat de gemeente weet wat er speelt bij bewoners waardoor departementen, zoals het sociaal en het fysiek domein, beter samenwerken.

3.3 Overzichtstabel

Tabel 3.1: Overzichtstabel; Welke instrumenten zijn beschikbaar voor gemeenten om bewoners te ondersteunen?

Instrument / regeling	Doelgroep	Type instrument	Toelichting / bijzonderheden
SPUK LAI (onderdeel NIP)	Eigenaar-bewoners, soms VvE's	Subsidie (via gemeente)	Onderdeel van het NIP; voorwaarden verschillen per gemeente; vaak WOZ ≤ NHG-grens en label D of slechter
SPUK Energiearmoede	Gemeenten / energiearme huishoudens	Specifieke uitkering	Gemeentelijke middelen voor aanpak energiearmoede
ISDE	Woningeigenaren	Subsidie	Percentage van investeringskosten voor verduurzamingsmaatregelen; inkomensafhankelijk
NIP	Eigenaar-bewoners	Programma (koepel)	Opgetuigd in 2022; SPUK LAI valt hieronder
Energiebespaarlening (Warmtefonds)	Eigenaar-bewoners	Lening	Lange looptijd, lage rente; 0% rente bij inkomen < €60.000
VvE Energiebespaarlening (Warmtefonds)	VvE's	Lening	Specifieke lening voor VvE-verduurzaming
SVOH-subsidie	Verhuurders	Subsidie	Voor verduurzaming huurwoningen; beperkt gebruik
SVVE-subsidie	VvE's	Subsidie	Voor verduurzamingsmaatregelen
SPOR-subsidie	VvE's	Subsidie	Voor professionele begeleiding bij verduurzamingstrajecten
VHF-gelden	Gemeenten (vaak stedelijk gebied)	Fonds	Extra middelen; soms inzetbaar voor landelijk gebied
Maatregel 29	Aardbevingsgebieden	Specifieke regeling	Extra middelen voor woningrenovatie
Nationale Prestatieafspraken (labelnormering 2029)	Corporaties / huursector	Normering / verplichting	EFG-labels moeten worden uitgefaseerd per 2029
Minimale labelplicht verhuur (EFG-uitfasing)	Verhuurders	Wettelijke norm	Geldt niet voor alle woningen (bv. monumenten, VvE-appartementen)

4 Welke instrumenten zijn effectief?

In dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 3: Welke instrumenten/methoden/aanpakken kunnen worden ingezet om bewoners die achterblijven wél te bereiken? Bij elke sectie gaan we dieper in op wat (mogelijk) goed werkt om achterblijvers in een specifieke groep te bereiken. Ook hier doen we dat op basis van de interviews met gemeenten en literatuuronderzoek. Dat doen we in 4.1 t/m 4.5 voor verschillende eigendomssituaties. In 4.6 doen we dit voor bewonerskenmerken. 4.8 t/m 4.9 zijn algemene lessen.

4.1 Eigenaar-bewoners

4.1.1 Flexibele voorwaarden

Wat betreft financiering loont het om meer flexibiliteit in te richten bij het stellen van gemeentelijke subsidievoorwaarden. Deze zijn vaak in aanvulling op nationale subsidies, waarbij de eisen voor de aanvraag minder flexibel zijn. Zo kan o.a. ook het aanpakken van achterstallig onderhoud of het inschakelen van opruim- of schoonmaakdiensten worden gefinancierd – van dat eerste is al sprake bij gemeenten die gelden uit het Volkshuisvestingsfonds (VHF) kunnen inzetten en plekken waar ‘Maatregel 29’ speelt. Waar dit niet geldt kan het helpen als gemeenten beschikbare middelen aanvullen met eigen middelen en de subsidievoorwaarden zo breed mogelijk insteken, zodat de verduurzamingsaanpak niet valt met het niet kunnen financieren van randvoorwaardelijke zaken.

Behalve flexibele voorwaarden qua *wat* kan worden gefinancierd, kan het ook lonen om flexibel om te gaan met *wie* in aanmerking komt – en hoe dat wordt bepaald. Gemeenten willen logischerwijs dat middelen terechtkomen bij de huishoudens die deze het hardst nodig hebben. Om te bepalen wie deze het hardst nodig heeft kan inkomen bijvoorbeeld als indicator worden gebruikt. Echter, een inkomenstoets kan een extra barrière opwerpen. Veel teams die aan verduurzaming werken hebben dit soort data ook niet tot hun beschikking omdat dit niet wordt gedeeld vanuit het sociaal domein i.v.m. de manier waarop invulling wordt gegeven aan de AVG.

Een mogelijkheid is om gebruik te maken van bestaande inkomenstoetsen. Hierbij kan worden gedacht aan bewoners met een stadspas. In Utrecht is dit bijvoorbeeld de doelgroep die een U-pas hebben (<125 procent van het wettelijk sociaal minimum); in Tilburg wordt ook de Stadspas gehanteerd. Bijkomend voordeel is dat dit een makkelijke aanduiding is waarvan ook bewoners zelf weten of ze daartoe behoren.

4.1.2 Vergaande ontzorging

Volledige ontzorging blijkt goed te werken. Ondersteuning bij subsidieaanvragen, het stapelen van regelingen, het opvragen van offertes en het doorlopen van administratieve stappen verhoogt de deelname aanzienlijk, aldus de gemeenten. Praktische hulp aan huis,

zoals fixteams of klusbussen voor kleine maatregelen, vergroot bereik en vertrouwen, vooral bij ouderen en laaggeletterde bewoners.

Voorbeeld: volledige ontzorging in Tilburg

Bij volledige ontzorging wordt het aanvragen van subsidies en regelingen volledig door de gemeente of een partnerorganisatie uitgevoerd, waardoor bewoners niets zelf hoeven te regelen. Financiële stromen lopen daarbij rechtstreeks van de overheid naar de uitvoerder, zodat voorfinanciering door bewoners niet nodig is.

In de gemeente Tilburg werden in een pilot offertes door de gemeente of een adviseur opgevraagd en beoordeeld, en ontvangen bewoners gratis energieadvies dat is afgestemd op de beschikbare subsidiemogelijkheden. De uitvoerder begeleidt bewoners stap voor stap, tot en met de uitvoering van maatregelen, terwijl administratieve lasten geheel of grotendeels worden overgenomen. Mocht er financiering nodig zijn, dan wordt er bij het Warmtefonds een aanvraag gedaan. Dit wordt dan samen met bewoners ingevuld.

In Tilburg werd met behulp van het Volkshuisvestingsfonds een volledige ontzorging opgezet. Natuurlijk hebben lang niet alle gemeenten toegang tot deze middelen, maar het schetst een situatie waar we van kunnen leren. Hier werden bewoners door de gemeenten volledig ontzorgd. Dit zorgde er voor dat 90% van de bewoners binnen de doelgroep gebruik maakte van de verzorgingsaanpak. Als er wordt gevraagd naar de redenen, dan geven bijna alle bewoners aan dat het niet bij hoeven dragen de reden is dat ze akkoord gaan met verduurzaming.

De mogelijkheid voor persoonlijke hulp

De bewoners zijn blij met de ondersteuning die de gemeente heeft gegeven, voornamelijk omdat ze volledig werden ontzorgd. Aan de ene kant ging dit natuurlijk omdat de interventie gratis was, maar bewoners geven ook aan dat het vaak nog onduidelijk voor ze is waarom je eigenlijk zou isoleren, wat een energielabel nou precies is en wat een isolatiemaatregel oplevert. Medewerkers van de uitvoeringsorganisatie geven aan dat bij sommige bewoners een kwartier hulp genoeg was, bij andere waren ze veel langer aanwezig. Dit toont aan dat verschillende bewoners, verschillende hulp behoeften hebben. Hiervoor moet ruimte en flexibiliteit zijn. Zie het rapport [Verduurzaming Wandelbos-West](#) voor meer informatie.

4.1.3 Lokale aanwezigheid en gebiedsgerichte aanpak in landelijk gebied

Uit de interviews blijkt dat in het landelijk gebied vooral lokale aanwezigheid effectief is: lokale energiecoaches worden beter vertrouwd, komen makkelijker binnen en bereiken hogere conversie dan externe uitvoerders. Bewoners reageren nauwelijks op brieven of digitale communicatie; persoonlijk contact is daarom essentieel. Meerdere huisbezoeken zijn vaak nodig om besluiten te begeleiden, zeker als het huishouden (ook) een eigen investering moet doen. Een gebiedsgerichte aanpak per dorp functioneert beter dan een generieke aanpak, omdat dorpen een eigen sociale structuur hebben en maatregelen daar beter aansluiten wanneer ze lokaal worden ingebed.

Kansen liggen dan ook bij het versterken van lokale netwerken zoals dorpsbelangen en energiecoöperaties, het structureel inzetten van energiehulpverleners, het combineren van

onderhoud en verduurzaming, en het gebruiken van financieringsinstrumenten zoals het VHF of Warmtefonds.

Net als voor reguliere eigenaar-bewoners zijn in het buitengebied flexibele subsidieregelingen en ruimere budgetten noodzakelijk. Hiermee kunnen ook de indirecte kosten die voorafgaand aan of tijdens de renovatie ontstaan, worden gedekt. Dit is essentieel om deze huishoudens de kans te bieden daadwerkelijk te verduurzamen. Daarnaast blijkt dat vergaande ontzorging de uiteindelijke deelname aanzienlijk kan verhogen.

4.2 VvE's

Met name stedelijke gemeenten waar sprake is van veel VvE's zijn logischerwijs al een tijd bezig te experimenteren met VvE-aanpakken. Desondanks komt daadwerkelijke verduurzaming nog maar in mondjesmaat op gang. Zeker wat betreft gemengde VvE's zijn goede voorbeelden nog schaars op dit moment. Duidelijk is wel dat er voldoende ondersteuning moet zijn voor verhuurders in het navigeren van VvE-trajecten (Ipsos I&O, 2024). In uitzonderlijke gevallen wordt er gesproken over het inponden van woningen binnen gemengde VvE's, oftewel: het (terug)kopen van particuliere woningen door de woningcorporatie. In andere, eveneens uitzonderlijke gevallen, kopen gemeenten woningen binnen een VvE om hier invloed uit te kunnen oefenen.

Wat betreft juridische en procesmatige barrières heeft het Rijk een VvE Versnellingsagenda opgesteld. Een van de punten waaraan wordt gewerkt betreft het verlagen van het percentage eigenaren dat tijdens een ALV moet instemmen met de verduurzamingsplannen. Dan blijft het financiële deel, met name het feit dat sommige woningeigenaren de maandelijkse lastenverhoging niet kunnen dragen, over.

Op dat vlak doet het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) actieonderzoek naar het ontwikkelen van een 'VvE Vangnet' in een aantal Amsterdamse wijken. Hier bleek zo'n 15 procent van de eigenaren de verhoogde maandelijkse bijdrage niet te kunnen betalen (Platform31, 2024). IPW's vangnet-methode laat zien dat het loont om met individuele eigenaren om tafel te gaan zitten om hun financiële situatie uit te pluizen. De meeste bewoners kunnen zelf of met een financieel adviseur of coach voldoende grip krijgen op hun financiën of komen in aanmerking voor (extra) inkomenssteun. Voor de overgebleven groep (ca. 10 procent) dient een individueel 'doorbraakplan' te worden opgesteld (Platform31, 2024).

Voorbeeld: Gemeente Utrecht ondersteunt VvE-bewoners direct

De gemeente Utrecht kent, net als de andere G4-steden, veel VvE's; Er zijn zo'n 10.000 VvE's in de Provincie Utrecht (CBS, 2023). In wijken waar de gemeente nu met verduurzamingsplannen bezig is, worden sommige VvE's actief benaderd. Voor degenen die overgaan op verduurzaming stelt de gemeente gelden vanuit het NIP én het VHF direct beschikbaar aan de eigenaren. Het gaat om 8 duizend euro per huishouden. De bedoeling is dat de middelen door huishoudens zelf opzij worden gezet om gedurende de komende jaren de verhoogde VvE bijdrage te dekken.

De aanpak in Utrecht is nog niet bewezen effectief; het is te vroeg om daar een uitspraak over te kunnen doen. Deze aanpak, die uitgaat van vertrouwen en het vermogen van bewoners om regie te nemen over hun eigen financiële situatie, is in andere contexten wel positief bewezen. Zo blijkt dat bewoners die de energietoeslag hebben ontvangen – óók een smak geld die in één keer is toegereikt – hier over het algemeen zeer verantwoordelijk mee om zijn gegaan en dit hebben weggezet voor het doel waar het daadwerkelijk voor bedoeld was (Mesdaghi et al, 2025).

4.3 Sociale huurders

Woningcorporaties zijn veelal verantwoordelijk voor het verduurzamen van hun woningvoorraad. Door verschillende gemeenten wordt goed samengewerkt met woningcorporaties. Bijvoorbeeld door met energiehulp huishoudens te ondersteunen met comfort verhogende en energiebesparende maatregelen. Woningcorporaties zijn over het algemeen goed onderweg wat betreft het uifasieren van EFG-labels.

Wat betreft groepen die buiten de Nationale Prestatieafspraken vallen zien we dat gemeenten de zorgen delen over deze relatief kwetsbare huishoudens. We zien nog geen voorbeelden van gevallen waar deze groep ook daadwerkelijk specifieke, aanvullende ondersteuning ontvangt. Er zijn hier dan ook, voor bij ons zover bekend, geen goede voorbeelden van beschikbaar.

4.4 Private verhuur

Enkele gemeenten in het land hebben een aanpak voor private verhuur. Dit geldt met name voor de grote gemeenten, waar relatief meer sprake is van private verhuur. Eén van de gemeenten die wij hebben gesproken is zich nu al aan het oriënteren op het inrichten van de (handhavings)aanpak voor private verhuur na 2029. De concrete vragen die werden gesteld zijn: hoe om te gaan met het eventueel beboeten van achterstanden in verduurzaming; en hoe de 'wortel' beter in te richten om verduurzaming te bewerkstelligen. Eén andere gemeente noemt dat de commerciële verhuurders die zij over het verduurzamen van hun bezit hebben benaderd, aangeven hun bezit te willen verkopen n.a.v. de Wet betaalbare huur.

Lessen die uit de (schaarse) voorbeelden te onttrekken vallen zijn als volgt:

-) Maak onderscheid tussen de aanpak voor grote, commerciële verhuurders en kleine verhuurders;
-) Informeer huurders over hun rechten en zet bijvoorbeeld een huurdersloket op;
-) Overweeg lokale maatregelen zoals een vergunningsverplichting voor verkamering of een zelfbewoningsplicht.

4.5 Overige eigendoms categorieën

Voor woonwagenkampen en woonboten is maatwerk nodig. In uitzonderlijke gevallen richten energiehulpverleners en bouwbegeleiders zich (expliciet) op deze doelgroep.

In Hilversum worden woonwagens meegenomen in de gemeentelijke-subsidieregelingen, ook al ontbreekt een WOZ-waarde. In gemeenten, waar de WOZ-waarde een subsidie vereiste is, kunnen woonwagens en woonboten niet worden ondersteund.

In Utrecht worden woonboten, net als woonwagens, expliciet genoemd als doelgroepen die in de huidige aanpak nog onvoldoende worden bereikt en waarvoor aanvullende ondersteuning of maatwerk nodig is. Utrecht heeft woonbooteigenaren in het verleden centraal uitgenodigd voor een presentatie over verduurzamingsmogelijkheden, maar gaf daarbij aan dat de gemeente op dat moment nog onvoldoende inzicht had in de bouwtechnische eisen en dat de RD-waarden van woonboten moeilijk vast te stellen zijn.

4.6 Overzichtstabel: Lessen voor gemeenten per eigendomssituatie

Over het ondersteunen van bewoners, waaronder ‘achterblijvende’ doelgroepen, is al veel geschreven. Voor dit onderzoek hebben we per eigendomssituatie aanbevelingen van verschillende rapporten op een rij gezet. De aanbevelingen die in de onderzoeken worden gedaan zijn te lezen in onderstaande tabel.

Tabel 4.1: Overzichtstabel lessen voor gemeenten per eigendomssituatie

Doelgroep	Lessen
Algemeen	<p>Werk integraal en wijkgericht, met verschillende domeinen en lokale stakeholders in één buurtteam (IPW, 2024; Platform31, 2025b).</p> <p>Benut bestaande relaties en netwerken, zoals welzijnsorganisaties, buurtwerkers en buurthuizen, maar ook sleutelpersonen in de wijk (IPW, 2024; Platform31, 2025b).</p> <p>Zet buurtklusbedrijven en andere lokale initiatieven zoals energiehulpverleners in bij het bereiken en/of begeleiden van bewoners, dat kan ook de bestaanszekerheid en sociale cohesie bevorderen (City Deal Energieke Wijken, 2024b; Platform31, 2025b).</p> <p>Probeer het perspectief en de belangen van de bewoners en/of verhuurders in de buurt te begrijpen en daarop in te spelen (IPW, 2024). Identificeer gedeelde belangen en werk van daaruit (NPLW, 2025a).</p> <p>Los urgente problemen op die bewoners ervaren in de wijk (zoals hangjongeren, inbraken, het verdwijnen van openbaar vervoer, overlast van hondenpoep), al dan niet i.c.m. de verduurzamingsaanpak (City Deal Energieke Wijken, 2024b).</p> <p>Zorg dat de manier en inhoud van communicatie aansluit bij de bewoners en de wijk (Platform31, 2025a).</p> <p>Experimenteer met verschillende communicatievormen, zoals handgeschreven enveloppen zonder het gemeentelijk logo, flyers met QR-code voor meertalige informatie, sociale media-advertenties, koffiekarren in de wijk, etc (Platform31, 2025b).</p>

Doelgroep	Lessen
	<p>Denk na over de benaming van het project: termen zoals 'duurzaamheid' en 'klimaat' slaan niet bij iedere doelgroep aan (Platform31, 2025b).</p> <p>Ondersteun bewoners waar nodig met taal (communiceer meertalig, bijvoorbeeld door meertalige energiehulpen of tolken in te zetten, én op B1-niveau) en met digitale vaardigheden (Platform31, 2025a).</p> <p>Organiseer fysieke inloopsprekuren in de buurt (Platform31, 2025b).</p> <p>Neem in het aanbod aan bewoners ook een lijst mee met veelgestelde vragen en antwoorden daarop (Platform31, 2025a).</p> <p>Laat tevreden bewoners hun ervaring delen (Platform31, 2025b).</p> <p>Maak gebruik van data, bijvoorbeeld over de publieke geldstromen in de wijk, en sluit daar indien mogelijk op aan (City Deal Energieke Wijken, 2024b).</p> <p>Houd rekening met achterstallig onderhoud en zorg voor flexibele subsidievoorwaarden voor het geval dat zich onverwachte problemen of ontwikkelingen voordoen (Ipsos I&O, 2024).</p> <p>Maak, indien beschikbaar, gebruik van extra middelen, zoals bijvoorbeeld Volkshuisvestingsfonds-middelen.</p>
Woningeigenaren	<p>Communiceer vroegtijdig zodat bewoners voldoende tijd hebben om na te denken over het aanbod en om financiering en eventuele andere randvoorwaarden te regelen (Platform31, 2025a).</p> <p>Wees in communicatie naar particulieren toe duidelijk en zeg geen zaken toe die niet kunnen worden waargemaakt (Platform31, 2025a).</p> <p>Benader bewoners huis-aan-huis, proactief en persoonlijk (Platform31, 2025a).</p> <p>In plaats van één groot verduurzamingsaanbod in één keer kan het effectiever werken om bewoners stapsgewijs te verleiden met een of enkele maatregelen per keer (City Deal Energieke Wijken, 2024a).</p> <p>Wees alert op het feit dat bewoners soms sociaal wenselijke antwoorden geven, maar dit niet altijd (kunnen) nakomen (Platform31, 2025b).</p>
VvE's	<p>VvE verduurzaming kan ertoe leiden dat sommige bewoners de maandelijkse kosten niet meer kunnen dragen, en daarom gedwongen worden te verhuizen. Onderscheid binnen deze groep mensen die met wat steun hun financiën zelf op orde kunnen krijgen, mensen die financieel advies of financieringsproducten nodig hebben of recht hebben op inkomensondersteuning. Organiseer maatwerkoplossingen voor degenen die dan nog buiten de boot vallen (bijvoorbeeld i.v.m. illegale huurconstructies) (Platform31, 2024).</p> <p>Vraag bewoners wat ze nodig hebben om mee te kunnen doen met de verduurzamingsaanpak (Platform31, 2024).</p> <p>Bied als gemeente een (gratis) cursus VvE-verduurzaming aan, waarin technische, juridische, sociale en financiële aspecten worden behandeld (NPLW, 2025b).</p>

Doelgroep	Lessen
	<p>Zorg voor een ondersteuner die de dynamiek van VvE-besluitvorming én subsidietrajecten begrijpt (benut hiervoor de SPOR) (NPLW, 2025b).</p> <p>Machtigingen of online stemmen kunnen bijdragen aan het behalen van het vereiste aantal stemmen bij besluitvorming (NPLW, 2025b).</p>
Gespikkeld bezit en gemengde VvE's	<p>Investeer als gemeente in goede samenwerking met de desbetreffende woningcorporatie én de aannemer (Platform31, 2025a).</p> <p>Stel een onafhankelijke verbinder aan die tussen de gemeente, corporatie en bewoners in zit (NPLW, 2025a).</p> <p>Maak duidelijke afspraken over de respectievelijke taken, verantwoordelijkheden en kostenverdeling met de woningcorporatie (Platform31, 2025a).</p> <p>Overweeg maatwerkoplossingen, zoals terugkoop van particuliere woningen door de woningcorporatie (City Deal Energieke Wijken, 2024a).</p> <p>Regel in het geval van gespikkeld bezit overkoepelende vergunningsaanvragen voor het gehele te verduurzamen blok (City Deal Energieke Wijken, 2024a).</p> <p>Regel praktische ondersteuning voor verhuurders in VvE trajecten (Ipsos I&O, 2024).</p>
Particuliere verhuur	<p>Laat aannames los over particuliere verhuurders; vaak zijn zij niet onwelwillend, maar bijvoorbeeld niet op de hoogte van regelgeving i.r.t. verduurzaming. Goed verhuurderschap blijkt voor velen een belangrijk motief om te verduurzamen (IPW, 2024).</p> <p>Maak in je aanpak onderscheid tussen grote, professionele verhuurders en kleine (<5 woningen) verhuurders (Ipsos I&O, 2024).</p> <p>Bied verhuurders informatie over zaken zoals regelgeving, mogelijke maatregelen en financiering (Ipsos I&O, 2024).</p> <p>Overtuig verhuurders a.d.h.v. de business case; rendement is de belangrijkste beweegreden (IPW, 2024; Ipsos I&O, 2024). Huurverhoging, subsidies en leningen tegen lage rente kunnen daarvoor cruciaal zijn.</p> <p>Bereik verhuurders via belangenverenigingen, benut overheidswebsites, organiseer webinars en faciliteer persoonlijke adviesgesprekken (Ipsos I&O, 2024).</p> <p>Denk na over het grotere kostenplaatje: hoe verhoudt een lagere energierekening n.a.v. verduurzaming zich tot huurverhoging; wat is hierin wenselijk en rechtvaardig (IPW, 2024)?</p> <p>Overweeg andere instrumenten om ongewenste particuliere verhuur te beperken, zoals vergunningsplicht voor verkamering of zelfbewonersplicht.</p> <p>Stel een huurderspunt in (zie bijvoorbeeld Stichting !WOON).</p>

4.7 Werken met bewonerskenmerken

4.7.1 Lukt het gemeenten om huishoudens in energiearmoede te identificeren en te bereiken?

Sinds 2023 vraagt TNO elk half jaar via een enquête aan gemeenten hoe het gaat met het aanpakken van energiearmoede. In 2025 gaven gemeenten aan geen verbetering te ervaren in het bereiken en identificeren van energiearme huishoudens ten opzichte van het jaar daarvoor. Voor zo'n 30% van de 186 ondervraagde gemeenten is het daarnaast onduidelijk wie exact tot de energiearmoede doelgroep behoren (Van Tilburg et al., 2025). De onderzoekers geven aan dat dit mogelijk komt door de beperkingen die de privacy wetgeving oplegt. 25% van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat ze de doelgroep niet bereiken, 40% is neutraal en 35% geeft aan bewoners wel goed te bereiken. De helft van de beleidsmedewerkers geeft aan dat hun instrumenten effectief zijn. Er is dus zeker nog ruimte voor verbetering in de gemeentelijke aanpak.

4.7.2 Wat kunnen gemeenten doen met bewonerskenmerken?

Uit het TNO- rapport energiearmoede 2019-2024 (Batenburg et al., 2025) komen verschillende kenmerken naar voren van huishoudens die extra kwetsbaar zijn voor energiearmoede. Bewonerskenmerken kunnen beleidsmakers helpen bij het effectiever inrichten van hun aanpak. In plaats van generiek beleid te voeren, kunnen gemeenten deze kenmerken benutten om segmentatie in te zetten als instrument voor maatwerk. Dit begint bij het erkennen dat de leefwereld van een bewoner bepaalt of een regeling werkelijk aanslaat. Zo vraagt de doelgroep ouderen om een focus op direct wooncomfort en volledige ontzorging, omdat de lange terugverdientijd van investeringen voor hen vaak een drempel is. Voor alleenstaande ouders daarentegen is niet de tijdshorizon, maar de 'mentale schaarste' en tijdsgebrek de grootste barrière. Voor hen kunnen gemeenten het verschil maken door contactmomenten en hulpvormen aan te bieden die naadloos aansluiten op hun dagelijkse realiteit, in plaats van te vertrouwen op standaard informatieavonden.

Naast de sociaal-demografische kenmerken sturen ook de eigendomskenmerken de noodzakelijke gemeentelijke interventies. In het buitengebied kunnen gemeenten bewonerskenmerken gebruiken om in te spelen op de specifieke financiële last van grote woonoppervlaktes en achterstallig onderhoud; hier zijn ruimere budgetten en flexibele subsidieregels nodig om verduurzaming überhaupt mogelijk te maken. Bij complexe eigendomsstructuren, zoals Verenigingen van Eigenaren of gemengde complexen met corporatiewoningen, kan de gemeente een faciliterende rol aannemen door procesondersteuning te bieden die de besluitvorming tussen diverse typen eigenaren vlottrekt.

Op deze manier veranderen bewonerskenmerken van statistische gegevens in praktische handvatten waarmee een gemeente de aanpak verder kan aanscherpen om ook

achterblijvende doelgroepen mee te nemen in de energietransitie.

Goed voorbeeld: Energie-aanpakkers in Land van Cuijk

De gemeente Land van Cuijk heeft twee **energie-aanpakkers** in dienst. Dit zijn welzijnswerkers die zijn bijgeschoold op het gebied van verduurzaming. De focus ligt nu méér op het sociale deel dan op het technische deel, wat beter aansluit bij de wensen en zorgen van bewoners.

Bij de grootschalige verduurzamingsaanpak in dorpen waar aan uitvoeringsplannen wordt gewerkt hebben de energie-aanpakkers de rol van tussenpersonen. Zij helpen bewoners met zaken als energie-advies en subsidieaanvragen. Bovendien zijn ze aanwezig tijdens het bezoeken van het isolatiebedrijf aan woningen en bij bewonersavonden. Tot nu toe zijn hebben 230 van de 450 aangeschreven huishoudens daadwerkelijk verduurzamingsmaatregelen getroffen, dus de aanpak blijkt aan te slaan. De gemeente is van plan om meer energie-aanpakkers aan te trekken en deze aanpak op grotere schaal

4.7.3 Aanpak gericht op bewoners die nét buiten de boot vallen

Gemeentelijke aanpakken zijn er vaak op gericht om een specifieke groep bewoners te helpen. Bijvoorbeeld bewoners met een woning met een onder-gemiddelde WOZ-waarde. Er is echter een grote groep bewoners die net boven deze grens valt, maar door stijgende energieprijzen wel degelijk een risico loopt op energiearmoede. Dit speelt bijvoorbeeld bij ouderen of bewoners in het buitengebied. In Hilversum spraken we met de energiehulp die aangaven dat ouderen met een WOZ-waarde boven het gemiddelde toch vaak hulp nodig hebben om verduurzaming te realiseren. De energiehulp in Hilversum is daarom zo ingericht dat ook deze bewoners door worden verwezen naar een specifiek contactpersoon die kan doen wat nodig is. Deze contactpersoon kijkt dan wat er wel mogelijk is, en ondersteunt bij het bieden van passende hulp met betrekking tot verduurzaming.

4.7.4 Werken met vertrouwen

Alle gemeenten geven aan dat vertrouwen en een passend aanbod de belangrijkste ingrediënten zijn voor het ondersteunen van bewoners met het realiseren van verduurzaming. Hoewel er verschillende methoden zijn om tot een passend aanbod te komen, valt of staat het overtuigen van bewoners met de inzet van een vertrouwde kring. Hiermee wordt bedoeld dat bewoners worden benaderd via ingangen die zij al kennen en vertrouwen. Denk bijvoorbeeld aan een huisarts, aan een bewoners-initiatief of aan een buurman.

4.8 Werken met privacywetgeving

De samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, maatschappelijke partners en uitvoeringsorganisaties wordt sterk beïnvloed door juridische kaders en privacywetgeving. Dit blijkt ook uit de halfjaarlijkse monitor van TNO onder gemeenten. Deze regels zijn belangrijk voor de bescherming van persoonsgegevens, maar er blijkt nog altijd onduidelijkheid over wat er precies gedeeld mag worden en onder welke voorwaarden. Dit leidt tot terughoudendheid bij gemeenten en veroorzaakt vertraging in het proces van gegevensuitwisseling. In de praktijk betekent dit dat ambtenaren binnen het verduurzamingsdomein regelmatig niet beschikken over de juiste informatie om bewoners

goed te helpen. Naar verwachting wordt in 2026 de wet proactieve overheid aangenomen. Hierin krijgen gemeenten de mogelijkheid om bewoners actief te benaderen⁴. Hoe dit precies uitpakt voor gemeenten moet nog worden uitgezocht, maar dit biedt mogelijk perspectief.

⁴ Zie [Brede gegevensdeling nodig voor proactieve dienstverlening | VNG](#)

5 Conclusies en aanbevelingen

In de conclusie geven we antwoord op de hoofdvraag: Welke huishoudens binnen de verduurzaming blijven achter en wat kunnen gemeenten doen om deze te bereiken?

5.1 Wie blijft achter in de verduurzamingsaanpak?

Zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken zijn er in alle type eigendomssituaties bewoners die achterblijven. Er zijn echter een aantal groepen waar gemeenten structureel minder kunnen ondersteunen.

Bewoners in (private) huurwoningen, het landelijk gebied, bewoners in woonboten en in woonwagens

Bewoners in private huurwoningen kunnen moeilijk mee in de verduurzamingsaanpak. Geen van de gemeenten had een duidelijke aanpak om private huurders te ondersteunen. Vanaf 2029 mogen woningen met energielabels G tot en met E niet meer verhuurd worden. Het is voor gemeenten belangrijk om een aanpak te ontwikkelen en deze helder te communiceren zodat voor huurders en verhuurders duidelijk is wat hen te wachten staat. Ook voor bewoners in huurwoningen die buiten de prestatieafspraken vallen is weinig geregeld. Zij zijn kwetsbaar binnen deze verduurzamingsaanpak.

Bewoners in het landelijk gebied zijn extra kwetsbaar. Dit kan komen doordat zij vaak in een groter huis wonen, waar ook vaker sprake is van achterstallig onderhoud. Ook belemmeren bepaalde regels zoals soortenmanagementplannen de verduurzaming van huishoudens in het buitengebied.

Bewoners van woonboten en woonwagens blijken in de praktijk regelmatig buiten bestaande verduurzamingsregelingen te vallen, bijvoorbeeld omdat hun woningen geen WOZ-waarde hebben. Deze woonvormen sluiten dus vaak onvoldoende aan bij reguliere instrumenten en ondersteuningstrajecten.

Bewoners in (gemengde) VvE's ervaren moeite met verduurzaming. Juridische hobbels, hoge kosten en instemming belemmeren deze bewoners. Toch werken veel gemeenten aan het ondersteunen van VvE's en zijn er initiatieven zoals in de gemeente Utrecht. Deze zijn nog niet wijdverspreid.

Bewonerskenmerken beïnvloeden ondersteuningsbehoefte

De groepen die gemeenten het moeilijkst weten te bereiken zijn ouderen, bewoners met een eerste-generatie migratieachtergrond, alleenstaande ouders en bewoners met mentale en/of psychische klachten. In deze groepen stapelen uitdagingen zich vaak op, waardoor een beroep op zelfredzaamheid in de praktijk niet altijd realistisch is. Gemeenten die inzetten op

brede en laagdrempelige ondersteuning, bijvoorbeeld via structurele energiehulp, lijken deze groepen beter te bereiken.

Bewoners met een gebrek aan financiële middelen

Gemeenten noemen inkomen en vermogen als belangrijke factoren in het wel of niet kunnen deelnemen. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen een werkelijk gebrek aan middelen en een gebrek aan investeringsbereidheid.

Zo liet onderzoek van De Nederlandsche Bank uit 2024 zien dat bijna alle eigenaar-bewoners in theorie over voldoende financiële middelen beschikken om bijvoorbeeld een warmtepomp aan te schaffen, via spaargeld of financiering. Het bedrag dat bewoners willen investeren in verduurzaming lag echter gemiddeld rond de 5.000 euro. Dat wijst erop dat niet alleen financiële mogelijkheden, maar ook andere prioriteiten en onzekerheid een rol spelen in de beslissing om te investeren in verduurzaming. Verduurzaming vraagt daarmee niet alleen om financiële instrumenten, maar ook om vertrouwen, duidelijkheid en passende ondersteuning bij het maken van keuzes.

Gemeenten geven ook aan dat bewoners met achterstallig onderhoud vaak hogere kosten hebben en deze vaak moeilijk kunnen dekken uit bestaande financieringsinstrumenten. Zo kan achterstallig onderhoud vaak niet mee gefinancierd worden in een duurzaamheidslening. Sommige gemeenten bieden daarom de mogelijkheid om een gemeentelijke lening af te sluiten.

5.2 Wat kunnen gemeenten doen om bewoners toch te bereiken

Het faciliteren van passende hulp

Het bieden van hulp aan bewoners in energiearmoede levert veel op. Zoals duidelijk wordt uit TNO's onderzoek: bewoners worden gezonder, besparen geld, energie en CO₂, krijgen meer grip op de energierekening en winnen deels vertrouwen terug. De energietransitie is voor velen een belangrijke, maar complexe transitie. Regelingen sluiten vaak niet aan bij de leefwereld van bewoners in energiearmoede en maatregelen zijn vaak complex en duur. Daarom is het belangrijk dat bewoners hulp kunnen ontvangen die bij hen past. Initiatieven zoals energiehuizen, energiehulp en verduurzamingscoaches geven bewoners de ruimte om op hun eigen tempo stappen te zetten richting verduurzaming en ondersteuning te krijgen bij vragen over hun woning en energierekening.

Werken met (lokaal) vertrouwen

Bewoners hebben baat bij hulp die wordt geboden via een vertrouwde kring. Gemeenten die inzetten op werken aan vertrouwen bereiken bewoners beter. Ook zijn bewoners naar verwachting meer geneigd om verduurzamingsmaatregelen te nemen wanneer zij de aanbieder vertrouwen. Vertrouwen kan worden versterkt door een aanpak die zich richt op de begeleiding die een huishouden nodig heeft. Dit kan bijvoorbeeld door energiehulpen vanuit gemeenten de ruimte te geven om huishoudens te begeleiden. Ook het concept van Milieu Centraal, de "aanpak via de vertrouwde kring", kan hierbij helpen. Daarnaast kan een aanpak zoals "verduurzaming op recept" worden ingezet om met geleend vertrouwen gericht bewoners te ondersteunen.

Voldoende financiering helpt bij het bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen

Meer financiering voor verduurzaming maakt het voor gemeenten eenvoudiger om meer mensen te bereiken. Uit de interviews blijkt dat gemeenten verschillende pakketten aan financiering en ondersteuning aanbieden. Sommige gemeenten vullen bijvoorbeeld NIP-middelen aan, waardoor bewoners soms tot wel 8000 euro kunnen aanvragen. Andere gemeenten bieden aanvullende middelen via bijvoorbeeld het huisvestingsfonds of andere specifieke regelingen. Deze middelen maken het mogelijk om doelgroepen te bereiken die anders niet bereikt zouden worden en vergroten de kans dat bewoners daadwerkelijk stappen kunnen zetten in het verduurzamen van hun woning.

Heldere en passende informatie

Voor bewoners, maar ook voor verhuurders, is het belangrijk om te weten welke middelen het Rijk en gemeenten beschikbaar hebben. Naast passende hulp is er dus ook passende informatie nodig. Hoe bewoners informatie tot zich nemen verschilt echter sterk.

Op dit moment ontwikkelen gemeenten zogenaamde energiehuisen waar bewoners terecht kunnen met hun vragen over de energietransitie. Het is belangrijk dat deze plekken rekening houden met de verschillende informatiebehoeften van bewoners. Hulp en informatie moeten zo worden ingericht dat alle bewoners er gebruik van kunnen maken. Dit betekent communiceren op B1-niveau, waar mogelijk meertalig, en het vermijden van jargon. Ook is ondersteuning nodig voor mensen met beperkte digitale vaardigheden en kan het helpen wanneer energiehulp, indien nodig, meerdere keren langskomen om bewoners uitleg te geven of bij te staan.

Zorg dat iedereen gebruik kan maken van hulp

Zorg- en energiehulp moet toegankelijk zijn voor alle bewoners, ook voor mensen met beperkte taalvaardigheden, lage digitale vaardigheden of complexe persoonlijke omstandigheden. Dit vraagt om laagdrempelige communicatie, fysieke contactmomenten naast digitale kanalen en ondersteuning op maat.

Door samen te werken met lokale maatschappelijke organisaties en vertrouwenspersonen kan hulp beter aansluiten bij de leefwereld van bewoners die anders moeilijk worden bereikt.

Ontwikkel een aanpak voor private verhuur

Vanaf 2029 zijn E/F/G-labels in private verhuur verboden. Het is daarom belangrijk dat gemeenten aan de slag gaan met de manier waarop dit wordt gehandhaafd en hoe verhuurders kunnen worden gestimuleerd of ondersteund om hun woningen te verduurzamen.

Zorg ook voor passende hulp voor woonboten en woonwagens

Bewoners van woonboten en woonwagens vallen vaak buiten bestaande verduurzamingsregelingen. Het is daarom belangrijk dat deze woonvormen expliciet worden meegenomen in beleid en dat er passende oplossingen worden ontwikkeld die aansluiten bij hun specifieke situatie. Dit kan bijdragen aan meer inclusiviteit en voorkomen dat juist deze vaak kwetsbare groepen structureel worden uitgesloten van ondersteuning.

Onderzoek manieren om structurele financiering voor energiehulp te realiseren

Veel energiehulp zijn nu afhankelijk van tijdelijke subsidies of projectfinanciering, wat leidt tot onzekerheid en versnippering. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe structurele en langjarige financiering kan worden ingericht, bijvoorbeeld via gemeentelijke begrotingen, regionale samenwerkingsverbanden of structurele financiering voor maatschappelijke initiatieven. Structurele financiering maakt het mogelijk om expertise op te bouwen, het vertrouwen van bewoners te winnen en bewoners langdurig te ondersteunen.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Het Rijk

Verminder structurele belemmeringen bij gemeenten

Privacywetgeving wordt door de gemeenten nog steeds genoemd als belemmerend. Onderzoek of de nieuwe wet proactieve overheid of initiatieven van het Instituut voor Publieke Waarden jouw gemeenten handvatten kunnen bieden voor een gerichte aanpak.

Ontwikkel met gemeenten een aanpak voor bewoners in het buitengebied

Bewoners in het buitengebied worden genoemd als groep waar zowel energiehulp als verduurzaming moeilijk te realiseren is. Ze hebben vaak geen of minder toegang tot collectieve regelingen. Ook voor deze groepen is het belangrijk dat er gerichte aanpakken ontstaan.

Ondersteun gemeenten bij de voorbereiding voor het afschaffen van de lage labels in de private verhuur

Gemeenten kunnen extra hulp gebruiken bij ontwikkelen van een aanpak voor private huur richting 2029. Zo hebben ze vragen over handhaving, het aanprijzen van rijksmiddelen en het kunnen bereiken van verhuurders.

Referenties

ABF Research. (2024). *Analyses EFG-woningen in (gemengde) VvE's en monumenten*.

https://www.eerstekamer.nl/overig/20250307/analyses_efgwoningen_in_gemengde/document

Aedes. (2025). *Woningen met EFG-labels – hoe verder?*

<https://aedes.nl/verduurzaming/woningen-met-efg-labels-hoe-verder>

Batenburg, A., Hopman, B., Van Leeuwen, M., Bijvoet, J., Van der Meer, L., Trapman, N., Van Middelkoop, M., Geijtenbeek, L., & Lok, R. (2025). *Energiearmoede in Nederland 2019–2024: Een overzicht en een verdieping op risicohuishoudens bij hoge energieprijzen* (TNO-rapport TNO-2025-R11172). <https://publications.tno.nl/publication/34644576/pbrUJucX/TNO-2025-R11172.pdf>

CE Delft. (2025). *Effect ETS2 op kwetsbare groepen: Analyse voor het sociaal klimaatplan*.

https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2025/07/CE_Delft_250227_Effect_ETS2_op_kwetsbare_groepen_De_f.pdf

CBS. (2025). *Bewoonde woonruimten; soort woonruimte, regio, 2012–2024*.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85058NED>

CBS. (2024). *1,4 miljoen woningen onderdeel van vereniging van eigenaren*.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/14/1-4-miljoen-woningen-onderdeel-van-vereniging-van-eigenaren>

CE Delft. (2025). *Effect ETS2 op kwetsbare groepen: Analyse voor het sociaal klimaatplan*.

https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2025/07/CE_Delft_250227_Effect_ETS2_op_kwetsbare_groepen_De_f.pdf

City Deal Energieke Wijken. (2024a). *Nicolaas Veltman over de aanpak gespikkeld bezit voor duurzame woningvoorraad in leefbare wijken*. Geraadpleegd van

<https://www.citydealenergiekewijken.nl/publicaties/2873639.aspx?t=Nicolaas-Veltman-over-de-aanpak-gespikkeld-bezit-voor-duurzame-woningvoorraad-in-leefbare-wijken>

City Deal Energieke Wijken. (2024b). *René Schellekens: 'Als je mensen wilt bereiken moet je aanhaken bij hun prioriteiten'*. Geraadpleegd van

<https://www.citydealenergiekewijken.nl/publicaties/2771914.aspx?t=Rene-Schellekens-%e2%80%98Als-je-mensen-wilt-bereiken-moet-je-aanhaken-bij-hun-prioriteiten%e2%80%99>

Della Valle, N., Maduta, C., D'Agostino, D., & Koukoufikis, G. (2025). Unpacking energy vulnerability in the European Union: Linking thermal discomfort with adaptive capacity. *Energy Research & Social Science*, 129, 104376.

Instituut voor Publieke Waarden (IPW). (2024). *Gemeente Groningen onderzoekt hoe particuliere verhuurders betrokken kunnen worden bij verduurzaming*. Geraadpleegd van <https://citydealenergiekewijken.nl/publicaties/2955211.aspx>

Ipsos I&O. (2024). *Onderzoek verduurzaming particuliere verhuurders*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/overig/20250307/onderzoek_particuliere_verhuurders/document

NPLW. (2025a). *Gemeente Wageningen en Woningstichting Wageningen gaan samen met Verbinder energiearmoede tegen*. Geraadpleegd van <https://www.nplw.nl/praktijkvoorbeelden/gemeente-wageningen-en-woningstichting-wageningen-gaan-samen-met-verbinder-energiearmoede-tegen>

NPLW. (2025b). *VvE's in Diemen: Voorlopers in gasvrij maken*. Geraadpleegd van <https://www.nplw.nl/praktijkvoorbeelden/vves-in-diemen-voorlopers-in-gasvrij-maken> [NPLW](#)

Mesdaghi, B., Schuurman Hess, T., Straver, K. (2025) *Beleidsverkenning energiearmoede en de energietransitie*. Amsterdam: TNO [Beleidsverkenning energiearmoede en de energietransitie - Energy.nl](#)

Mesdaghi, B., Tom, N., De Vreede, C., Bijvoet, J., & Van Ooij, C. (2025). *Kwalitatief onderzoek naar de leefsituatie van huishoudens in energiearmoede en hun voorkeuren voor beleid tegen energiearmoede* (TNO-rapport TNO-2025-R11281). Amsterdam: TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34644489/1wOZrZz4/TNO-2025-R11281.pdf>

Platform31. (2024). *VvE-vangnet voorkomt dat verduurzaming tot bestaansonzekerheid leidt*. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/artikelen/vve-vangnet-voorkomt-dat-verduurzaming-tot-bestaansonzekerheid-leidt/>

Platform31. (2025a). *Kennisoverzicht gemeentelijke aanpak van verduurzaming gespikkeld bezit*. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/artikelen/kennisoverzicht-gemeentelijke-aanpak-van-verduurzaming-gespikkeld-bezit/> [platform31.nl](#)

Platform31. (2025b). *Valkuilen en tips bij het bereiken van woningeigenaren in energiearmoede*. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/artikelen/valkuilen-en-tips-bij-het-bereiken-van-woningeigenaren-in-energiearmoede/>

Regionaal Energieloket. (2025). *Woning in VvE verduurzamen*. <https://regionaalenergieloket.nl/inzicht-krijgen/eigen-plan/vve>

Rovers, V. & Tigchelaar, C. (2024). *Marktmonitor Verbouwstromen*. Amsterdam TNO. [Marktmonitor Verbouwstromen](#)

Rijksoverheid. (2025). *Derde tranche lokale isolatieaanpak: € 471 miljoen voor gemeenten*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/25/derde-tranche-lokale-isolatieaanpak-%E2%82%AC-471-miljoen-voor-gemeenten>

RVO. (2026). *Subsidieregeling verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH)*. <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/svoh>

Schuurman Hess, T., & Van der Wal, A. (2025). *Kinderen in energiearmoede: De omvang en effecten van energiearmoede op kinderen in Nederland* (TNO-rapport TNO-2025-R12113).

Amsterdam: TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34645143/CgZY3ZII/TNO-2025-R12113.pdf>

Tom, N., Van Tilburg, X., & Straver, K. (2025). *Energiehulpen bewezen effectief, maar vraag om structurele steun*. Amsterdam: TNO. <https://energy.nl/publications/energiehulpen-bewezen-effectief-maar-vraag-om-structurele-steun/>

Van der Wal, A., Van Ooij, C. C. M., Schuurman Hess, T., Mesdaghi, B., Varkevisser, R., & Wijlhuizen, E. (2024). *Kenmerken van effectieve energiehulp in Nederland* (TNO-rapport TNO-2024-R11200). Amsterdam: TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34642663/DXupZocq/TNO-2024-R11200.pdf>

Van der Wal, A., Van Ooij, C. C. M., Mesdaghi, B., Schuurman Hess, T., & Varkevisser, R. (2024). *Effecten van renovaties: De meerwaarde van aardgasvrij voor energiearmoede-gerelateerde aspecten* (TNO-rapport TNO-2024-R11715). Amsterdam: TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34643163/qRloTO1n/TNO-2024-R11715.pdf>

Van Ooij, C., Van Muijden, K., Peuchen, R., Straver, K., Bijvoet, J., & Wijlhuizen, E. (2023). *Verhalen van mensen in een kwetsbare situatie: Resultaten van een interviewstudie met energiearme huishoudens* (TNO-rapport TNO 2023 P11628). TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34641256/jpOd2y/TNO-2023-levensenergiehuishoudens.pdf>

Van Ooij, C., Batenburg, A., Nguyen, N. C., & Straver, K. (2023). *Energy poverty: A science and policy state of play* (TNO-rapport TNO 2023 P10119) <https://publications.tno.nl/publication/34640524/86Phvt/TNO-2023-P10119.pdf>

Van Ooij, C. C. M., Mesdaghi, B., De Vreede, C., Peuchen, R. A., & Straver, K. (2024). *Verhalen van mensen in energiearmoede: Kwalitatieve monitor 2024*. <https://publications.tno.nl/publication/34642482/v6vVLZ/TNO-2024-R10989.pdf>

Volkshuisvesting Nederland. (z.d.). *Lokale aanpak samen met gemeenten*. [Lokale aanpak samen met gemeenten | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

Bijlage A

Methode

In dit hoofdstuk gaan we in op de gebruikte methoden. Om de hierboven gestipuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij een analyse van bestaand onderzoek gedaan en interviews gehouden met beleidsmedewerkers. Deze vonden plaats in september en oktober 2025.

Desk research

Als eerste hebben we gekeken naar bestaande onderzoeken die eerder door TNO en andere partijen zijn uitgevoerd. Deze hebben we geselecteerd door te kijken naar onderzoeken die refereren aan: (gemeentelijke) energiearmoede (aanpakken), verduurzaming in kwetsbare wijken, en ontzorgingsconstructies in relatie tot verduurzaming. Vervolgens hebben we gekeken welke onderzoeken inzicht gaven in: ervaringen van bewoners, het bereiken van kwetsbare of anderszins moeilijke doelgroepen, en keuzes waar gemeenten voor staan in hun lokale aanpak.

Vervolgens hebben we binnen deze rapporten telkens twee vragen gesteld:

- › Welke inzichten over bewoners zijn relevant?
- › Welke inzichten over gemeenten zijn relevant?

Hierdoor zijn we op de volgende onderzoeken uitgekomen:

Inzichten over huishoudens

1. Verhalen van mensen in energiearmoede - Interviews met bewoners 2023-2025
 - a. 2023: [Kwalitatieve monitor 2023](#)
 - b. 2024: [Kwalitatieve monitor 2024](#)
 - c. 2025: [Kwalitatieve monitor 2025](#)
2. Effecten van energiehulpen (coaches en fixers): Effectmetingen 2023-2025
 - a. 2023: [Effecten van fixers, energiecoaches renovaties en witgoedregelingen](#)
 - b. 2024 - effectieve kenmerken van energiehulpen: [Kenmerken van effectieve energiehulp in Nederland](#)
 - c. 2025 – CBS data en interviews: [Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de effecten van energiehulp op huishoudens](#)
3. Effecten van woningrenovaties: Effectmetingen 2023-2026
 - a. 2023: [Effecten van fixers, energiecoaches renovaties en witgoedregelingen](#)
 - b. 2024 – De meerwaarde van aardgasvrij: [Effecten van renovaties](#)
 - c. 2025 – CBS data: [Effecten van woningrenovaties op energiearmoede](#)
 - d. 2026: publicatie volgt rond zomer 2026
4. Doorgroeimogelijkheden van energiecoaches en fixers - 2025: [Eindrapportage toekomstmogelijkheden energiehulporganisaties en medewerkers](#)
5. Overzichtspublicatie Energiehulpen 2025: Meerwaarde en toekomstperspectief: [Overzichtspublicatie Energiehulpen](#).
6. Kinderen in energiearmoede 2025: [Kinderen in Energiearmoede](#)
7. Stand van zaken wetenschap en beleid 2023 (ENG): [A science and policy state of play](#)

Inzichten over gemeentelijke aanpakken

1. Inzichten over gemeentelijke aanpak: [Energiearmoedebeleid bij gemeenten: vooruitgang, variatie en \(de noodzaak voor\) visie](#)
2. Inzichten van gemeenten en woningcorporaties voor het aanpakken van energiearmoede: [Vooruitgang, zorgen en aanhoudende onduidelijkheid](#)
3. Gemeenten aan het woord over energiehulp als transitiebegeleider: [Energiehulp als transitiebegeleider](#)
4. Energiearmoede kloof 2024: [De energiearmoedekloof in Nederland](#)

Interviews

Vervolgens hebben we interviews afgenomen met verschillende gemeenten en een aantal andere (kennis)partijen. We hebben deze kennispartijen gesproken omdat zij een goede blik hebben op wat gemeenten allemaal doen en kunnen doen om bewoners effectief te ondersteunen. Deze partners hebben wij allemaal direct benaderd. De gemeenten zijn gekozen vanwege verschillen in locatie, grootte en mate van (niet) stedelijkheid. Daarnaast hebben we met onderzoeks- en belangenorganisaties gesproken. De interviews zijn daar niet via interviewprotocol gegaan, wij hebben hen allemaal gesproken gericht op thema's en expertise van de verschillende organisaties.

Tabel A.1: Overzicht interviews; Gemeenten en organisaties

Gemeenten en organisaties	Interview of besproken thema	Landelijk/Stedelijk
Instituut voor Publieke Waarden (verkennend gesprek)	VVE's	
Platform31 (verkennend gesprek)	Particuliere verhuur	
Energie Samen	Bewonersinitiatieven	
Milieu Centraal	Cultuur sensitieve aanpak	
Gemeente Hilversum en Energiehulp Hilversum	Interview	Stedelijk
Gemeente Utrecht	Interview	Stedelijk
Gemeente Tilburg	Interview	Stedelijk
Gemeente Land van Cuijk	Interview	Landelijk
Gemeente Noardeast-Fryslân	Interview	Landelijk
Gemeente Leeuwarden	Interview	Landelijk en stedelijk
Gemeente Midden Groningen	Interview	Landelijk en stedelijk

Interviews afnemen

In totaal zijn er 11 interviews uitgevoerd (7 online en 4 fysiek). De fysieke interviews vonden plaats bij de volgende gemeenten; Gemeente Noardeast-Fryslân, Gemeente Leeuwarden, Gemeente Hilversum en Energiehulp Hilversum, Gemeente Utrecht. De interviews duurden 1,5 uur.

Interview protocol

Voor de gesprekken hebben we gebruik gemaakt van een semi-gestructureerd interview protocol. We hebben in eerste instantie aan de geïnterviewden een lijst voorgelegd met de verschillende eigendomsvormen (zie Tabel A.2). Deze lijst is in overleg met de opdrachtgever (RVO) samengesteld en bestond uit doelgroepen die mogelijk achterblijven in de verduurzamingsaanpakken van gemeenten. Hier stelden we eerst de vraag aan gemeenten

of deze groepen herkend werden, en hebben gemeenten de mogelijkheid gehad om de lijst aan te vullen.

Vervolgens hebben we de volgende vragen gesteld:

1. Klopt de lijst met doelgroepen die moeilijk ondersteunt kunnen worden binnen de verduurzamingsaanpak, of kan deze verder worden aangevuld?
2. Welke instrumenten, methoden en aanpakken zetten jullie momenteel in om bewoners in het algemeen te ondersteunen bij verduurzaming?
3. Welke instrumenten, methoden en aanpakken worden specifiek ingezet voor de doelgroep 'achterblijvers'?
4. Welke factoren of ingrediënten zijn volgens jullie bepalend voor een succesvolle aanpak?
5. Op welke punten loopt de uitvoering in de praktijk vast of stuit deze op belemmeringen?
6. Waar ligt volgens jullie op dit moment de grootste urgentie als het gaat om verduurzaming?
7. Welke lessen of aanbevelingen zouden jullie willen meegeven aan andere gemeenten?

Tabel A.2: Lijst kwetsbare doelgroepen

Eigendomsbezit	Doelgroep
Koopwoningen (niet-VvE)	Gespikkeld bezit WOZ te hoog om binnen NIP te vallen NIP ontoereikend C en D labels
VvE's	Alle VvE's Gemengde VvE's
Corporatiewoningen	Gemengde VvE's (uitzondering Prestatieafspraken) Monumentale panden (buiten Prestatieafspraken) Sloop-nieuwbouw (uitzondering Prestatieafspraken) C en D labels
Particuliere huurwoningen	Alle particuliere huurders

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl

TNO innovation
for life