



# Ongelijke toegang tot de energietransitie

Laagdrempeliger voorzieningen  
voor alle huishoudens

**Onderzoeksteam**

Meike Bokhorst  
Noëlle Ruckert  
Maike Klip  
Thomas van Manen Kooij

**Tekstopmaak**

Xerox/OSAGE

Datum: 2 december 2022

Rapportnr: 2022/201



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Beschouwing</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Ruim half miljoen huishoudens in energiearmoede	8
1.2 De energietransitie als sociale opgave: groen doen omdat je rood staat	9
1.3 Doel en vraagstelling	10
1.4 Aanpak van het onderzoek	11
1.5 Leeswijzer	11
<b>2 Energiearmoede in het spectrum van de energietransitie</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding	12
2.2 Betalen: Energietoelagen en prijsplafonds	12
2.3 Besparen: Tips en strips	13
2.4 Isoleren: Energielabels	13
2.5 Verduurzamen: Hernieuwbare energie	13
2.6 Van korte termijn maatregelen naar lange termijn investeringen	14
<b>3 Voorzieningen energietransitie niet voor iedereen bereikbaar</b>	<b>15</b>
3.1 Huurders weten vaak niet welke gemeentelijke voorzieningen beschikbaar zijn	15
3.2 Huurders hebben weinig zeggenschap over energiezuiniger maken van de woning	17
3.3 Eigenaren in energiearmoede hebben geen geld om hun huis energiezuinig te maken	17
<b>4 Verschillen tussen gemeenten in ondersteuning bij de energietransitie</b>	<b>19</b>
4.1 Beeld van wie welke hulp nodig heeft verschilt	19
4.2 Verbinding van sociaal en fysiek domein is nodig	19
4.3 Informatie over voorzieningen voor energietransitie niet over de hele linie laagdrempelig	20
4.4. Van voorzieningen beschikbaar stellen tot huis-aan-huis hulp bieden	21
4.5 Voortgangsrapportages en evaluaties ontbreken meestal	21
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>22</b>
5.1 Ongelijke toegang tot voorzieningen voor de energietransitie	22
5.2 Huurders hebben minder mogelijkheden tot verduurzaming dan eigenaren	23
5.3 Niet alle gemeenten hebben zicht op huishoudens in energiearmoede	23
5.4 Informatie over de energietransitie bereikt niet alle huishoudens	23
5.5 Proactieve aanpak werkt om burgers mee te nemen in de energietransitie	23
5.6 Aanbevelingen	23
<b>Bijlage: Europees, nationaal en lokaal beleid om huishoudens te ondersteunen bij de energietransitie</b>	<b>25</b>

## Samenvatting

### Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman krijgt steeds meer signalen van burgers die moeilijk rond kunnen komen als gevolg van de stijging van de energierekening. De energietoeslag van € 1.300 in 2022 en 2023 voor mensen die maximaal 120% van het minimum verdienen, biedt tijdelijk enig soelaas, maar geen structurele oplossing voor de energiearmoede. De stijging van de gasprijs maakt het wonen in slecht geïsoleerde huizen steeds duurder. Het is moeilijk voor mensen om uit eigen beweging de woning te isoleren en niet iedereen kan investeren in duurzame energie. Lang niet iedereen weet de weg naar subsidiepotten te vinden.

*Alleenstaande moeder met twee jonge kinderen: “Ik heb een auto-immuunziekte. Daardoor kan ik niet meer werken. Al mijn geld gaat op aan mijn ziekte. Ik houd mijn hart vast voor als mijn energierekening straks omhoog gaat. Waar moet ik dat geld vandaan halen?”*

*Divosa-voorzitter Dannenberg: “Mensen met een dikke portemonnee kunnen van alles aanschaffen: warmtepomp, isolatie, zonnepanelen. Mensen zonder financiële buffers halen via Marktplaats een goedkope tweedehands koelkast met energielabel G. Help mensen gericht hun energielasten te verlagen.”*

### Centrale onderzoeksvraag

*In hoeverre is de toegang tot voorzieningen voor de energietransitie laagdrempelig voor alle huishoudens?*

- Welke voorzieningen stellen gemeenten beschikbaar om burgers mee te nemen in de energietransitie?
- Welke drempels ervaren huishoudens in de toegang tot voorzieningen voor de energietransitie?
- Hoe laagdrempelig zijn de voorzieningen voor de energietransitie in verschillende gemeenten?
- Hoe kunnen gemeenten laagdrempelige toegang tot voorzieningen stimuleren, zodat alle burgers deel kunnen nemen aan de energietransitie?

## Conclusies onderzoek

### 1. Ongelijke toegang tot voorzieningen voor de energietransitie

Voorzieningen waarmee mensen op de lange termijn hun energierekening structureel kunnen verlagen, bereiken juist niet de mensen die dat het hardst nodig hebben. De groep burgers die nu (verder) in de knel dreigt te komen met het betalen van de energierekening weet de mogelijkheden die er zijn voor verduurzaming en de voorzieningen die de overheid aanbiedt juist niet goed of helemaal niet te vinden.

### 2. Huurders hebben minder mogelijkheden tot verduurzaming dan eigenaren

Huurders hebben minder zeggenschap over de verduurzaming van de woning dan eigenaren. De manier waarop gemeenten hun burgers informeren en ondersteunen verschilt. Huurders krijgen vooral informatie over 'tips en strips', terwijl huiseigenaren ook worden geïnformeerd over structurele maatregelen.

### 3. Niet alle gemeenten hebben zicht op huishoudens in energiearmoede

Om te beginnen is inzicht nodig in welke huishoudens het hardst worden getroffen door energiearmoede. Daarvoor moeten gemeenten weten welke woningen als eerste moeten worden aangepakt, hoe dat het beste kan gebeuren gelet op de kenmerken van de mensen zelf. Niet alle gemeenten hebben dit inzicht.

### 4. Informatie over de energietransitie bereikt niet alle huishoudens

Het verhaal van de energietransitie wordt regelmatig als een vrij technische aangelegenheid gebracht en daarmee komt de transitie wat meer op afstand te staan in de hoofden van burgers. Bovendien is de informatie soms ingewikkeld geschreven of is de website zo gestructureerd dat het lastig is om de relevante informatie te vinden.

### 5. Proactieve aanpak werkt om burgers mee te nemen in de energietransitie

Hoe meer gemeenten burgers kunnen ontlasten hoe beter een aanpak lijkt te werken, zoals het geval is met de klusteams ofwel FIXbrigades.

## Aanbevelingen

### 1. Verlaag de drempel om gebruik te kunnen maken van voorzieningen voor de energietransitie

Voorzieningen om de energietransitie te realiseren zouden voor iedereen in gelijke mate bereikbaar moeten zijn. Veel subsidies en leningen veronderstellen dat mensen de middelen hebben om investeringen voor te financieren. Dat is voor veel mensen echter niet mogelijk.

### 2. Laat maatregelen voor de korte termijn niet in de weg staan van duurzame oplossingen

Op dit moment gaat veel aandacht uit naar inkomensondersteuning. Dat is echter symptoombestrijding en geen oplossing voor de lange termijn. Het is noodzakelijk om snel slecht geïsoleerde en geventileerde woningen aan te pakken.

### 3. Verschuif de aandacht van vroeg-signalering naar preventie

Hoe eerder je mensen met financiële problemen bereikt, hoe beter. Tijdige of vroeg-signalering van schulden helpt. Beter is het om nog meer aandacht te richten op preventie, zodat financiële problemen voorkomen kunnen worden.

**4. Verbind kennis uit het sociale en fysieke domein**

Energietransitie is niet alleen een fysieke opgave. Het heeft ook sociale consequenties. Samenwerking tussen het fysieke en sociale domein binnen gemeenten is nodig om inzicht te krijgen in de samenstelling van het woningbestand en welke inwoners het kwetsbaarst zijn. Daardoor kunnen gemeenten prioriteiten stellen en gericht en proactief hulp bieden.

**5. Maak informatie voor huurders en eigenaren toegankelijk, bijvoorbeeld via gemeentelijke websites**

Beoordeel de informatie op de website over voorzieningen voor verduurzaming van de woning op toegankelijkheid voor iedereen. Een deel van de beschikbare informatie is nu erg technisch en ontoegankelijk. Overweeg om aanvullend informatie aan te bieden in andere talen dan Nederlands. Ook hier geldt: in ons onderzoek zijn we goede voorbeelden tegen gekomen van gemeenten die gericht communicatiekanalen van doelgroepen benutten en intermediairs inzetten, zoals welzijnsmedewerkers in buurthuizen. Andere gemeenten kunnen dit gebruiken als inspiratiebron.

**6. Evalueer en monitor of de aanpak bij de energietransitie de doelgroepen bereikt**

Gemeenten hebben nog te weinig inzicht in de effectiviteit van hun beleid en het bereik van de voorzieningen. Via evaluaties en voortgangsrapportages kan in beeld gebracht worden welke burgers in welke wijken zijn bereikt.

## Beschouwing

Steeds meer mensen hebben moeite om hun energierekening te betalen. Het kabinet helpt huishoudens met een laag inkomen met een energietoeslag en komt in 2023 met een energieplafond. Deze maatregelen zorgen er echter niet voor dat onderliggende problemen met woningen worden opgelost.

Om de energierekening op de lange termijn betaalbaar te houden, moeten woningen energiezuiniger worden. Dat kan door apparaten met een laag energielabel te vervangen door energiezuinige alternatieven en door huizen beter te isoleren. Niet iedereen heeft echter het geld en de mogelijkheden om dit te doen. Ik zie een groot verschil tussen huurders en kopers: huurders zijn afhankelijk van het moment dat de verhuurder de woning verduurzaamt, terwijl kopers dat moment meer zelf kunnen bepalen. Tegelijkertijd is het niet zo dat alle huiseigenaren de middelen hebben om hun woning te verduurzamen. In mijn recente ombudstour in de provincie Gelderland sprak ik mensen die mij vertelden dat woningcorporaties in de afgelopen periode hun slechtst geïsoleerde woningen hebben verkocht. De kopers van deze woningen konden dat vaak net betalen, maar hebben geen financiële ruimte voor relatief dure ingrepen zoals isolatie.

Gemeenten bieden voorzieningen aan om burgers te helpen bij de energietransitie. Ik zie hele goede initiatieven, waarvan ik een aantal voorbeelden geef in dit rapport. De verschillen tussen wat gemeenten doen zijn echter te groot. Sommige gemeenten gaan heel proactief te werk. Zij proberen zo fijnmazig mogelijk in kaart te brengen in welke wijken of straten de nood het hoogst is en brengen informatie en praktische ondersteuning naar de mensen toe. Andere gemeenten bieden meer informatie via de website. Deels is die informatie erg technisch of juridisch en daarmee niet voor iedereen begrijpelijk.

Tot slot: dit rapport gaat over energiearmoede en toegang tot de energietransitie in Europees Nederland. In Caribisch Nederland was de energie al duur en is nu nog duurder geworden en daar maak ik mij zorgen over. De problemen daar zijn anders, maar niet minder groot. Ook hier heb ik aandacht voor.

Den Haag, 2 december 2022

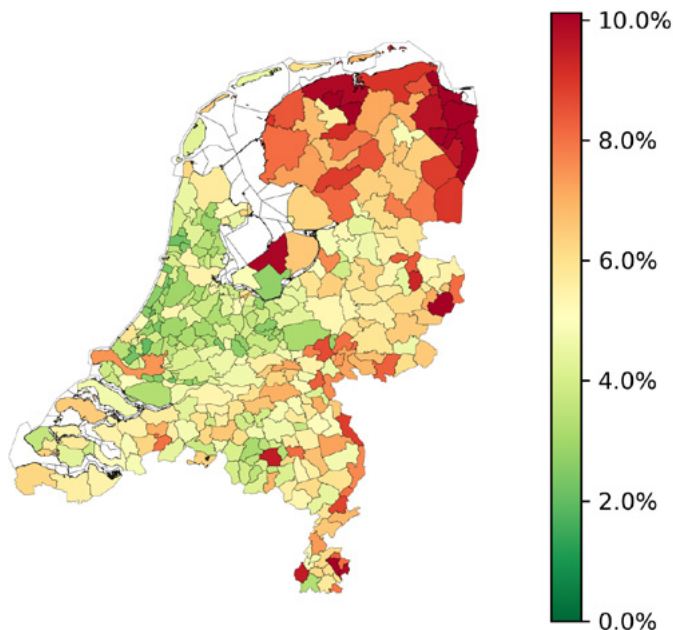
De Nationale ombudsman,  
Reinier van Zutphen

# 1 Inleiding

## 1.1 Ruim half miljoen huishoudens in energiearmoede

De Nationale ombudsman krijgt aan de telefoon en tijdens werkbezoeken in het land veel signalen dat burgers zich zorgen maken over de stijging van de energierekening. De energie-toeslag van € 1.300 voor mensen die maximaal 120% van het minimum verdienen, biedt tijdelijk enig soelaas, maar is geen structurele oplossing.<sup>1</sup> De stijging van de gasprijs maakt het wonen in slecht geïsoleerde huizen steeds duurder. Het is moeilijk voor veel mensen om uit eigen beweging de woning te isoleren en niet iedereen kan investeren in duurzame energie. Lang niet iedereen weet de weg naar gemeentelijke subsidiepoten te vinden. TNO heeft onderzocht dat ruim een half miljoen huishoudens kampen met energiearmoede.<sup>2</sup> Dat is 7% van het totaal aantal huishoudens, waarvan driekwart in corporatiewoningen woont, een achtste in de koopsector en een achtste in de particuliere verhuur. Energiearmoede raakt huishoudens van mensen die wonen in huizen die niet goed geïsoleerd zijn, die hoge energiekosten en een laag inkomen hebben, maar ook huishoudens die niet de keuze en mogelijkheid hebben om mee te kunnen doen aan de energietransitie. In het laatste geval gaat het om huishoudens die in een slecht of matig geïsoleerd huis wonen dat ze niet zelf kunnen verduurzamen. Dit zijn huurders, omdat zij voor verduurzaming afhankelijk zijn van de verhuurder en eigenaren met onvoldoende financiële slagkracht voor grote investeringen in hun huis.<sup>3</sup> Als hun energiecontract afloopt krijgen ze vaak te maken met aanzienlijke kostenstijging. Zo'n 4 miljoen mensen zijn niet in staat om zelf hun eigen huis te verduurzamen. Vooral in Noordoost Nederland hebben mensen te maken met energiearmoede. TNO monitort de energiearmoede in gemeenten en wijken met een interactieve kaart.<sup>4</sup>

Interactieve kaart: [energiearmoede.tno.nl](https://energiearmoede.tno.nl)



Bron: TNO Energiearmoede kaart Nederland

- 1 Zie ook VNG (2022) Standpunt debat energietoeslag, 7 juli. <https://vng.nl/nieuws/standpunt-debat-energietoeslag-structurele-oplossing-nodig>.
- 2 [www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/9/tno-brengt-energiearmoede-gedetailleerd-in-kaart/](https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/9/tno-brengt-energiearmoede-gedetailleerd-in-kaart/). TNO (2021). De feiten over energiearmoede in Nederland: Inzicht op nationaal en lokaal niveau.
- 3 <https://www.tno.nl/nl/duurzaam/systeemtransitie/sociale-innovatie/energiearmoede-voorkomen/>. TNO (2021). De feiten over energiearmoede in Nederland: Inzicht op nationaal en lokaal niveau.
- 4 <https://energiearmoede.tno.nl/>



Het CPB heeft gekeken naar de aanhoudende stijging van de prijzen van energie, brandstof en boodschappen en concludeert dat tot 1,2 miljoen huishoudens in de problemen kunnen komen.<sup>5</sup> In de *Stresstest kosten van het levensonderhoud*, gepubliceerd op 9 juni 2022, staat onder meer dat tussen de 9% en 15% van alle huishoudens in Nederland in de problemen kan komen. Dit geeft aan dat energiearmoede in het grotere geheel van armoedeproblematiek een aanzienlijk probleem is, dat mogelijk nog groter kan worden in de komende periode.

Via de gemeenten reikt de overheid vooral zeer korte termijn oplossingen aan, zoals de energietoeslagen en vouchers voor kleine energiebesparende maatregelen. Structurele oplossingen zoals grootschalig isoleren en verduurzamen zijn zeker voor veel huurders en arme huiseigenaren pas op de middellange termijn mogelijk. Alle burgers moeten uiteindelijk de energietransitie doorlopen en de overgang maken van het gebruik van fossiele energie naar energie uit hernieuwbare bronnen. Uit evaluatie van het subsidiebeleid blijkt dat voorzieningen voor de energietransitie, zoals leningen en subsidies voor warmtepompen en zonnepanelen, vooral de rijkere voorlopers in de energietransitie bereiken, maar niet de achterhoede van huishoudens in energiearmoede.<sup>6</sup> Vandaar dat de Nationale ombudsman in de reflectie 'Sociale minima in de knel' een rapport aankondigde over laagdrempelige toegang tot voorzieningen voor de energietransitie voor alle burgers.<sup>7</sup>

#### Sustainable Development Goals

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zeventien Sustainable Development Goals (hierna: SDG's) van de Verenigde Naties. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijkere en duurzamere wereld leven. De Nationale ombudsman geeft met zijn onderzoek naar toegang tot voorzieningen voor de energietransitie invulling aan SDG 7. Het doel van SDG 7 is te verzekeren dat iedereen toegang heeft tot betrouwbare, duurzame en moderne energie.

### 1.2 De energietransitie als sociale opgave: groen doen omdat je rood staat

De energietransitie is ook een sociale opgave, maar was tot voor kort voor mensen met weinig geld een ver-van-hun-bed-show.<sup>8</sup> De kosten voor het verwarmen van woningen in de winter en het verkoelen in de zomer komen naar verwachting structureel op een hoger niveau<sup>9</sup>. Op lange termijn zullen isolerende en energiebesparende maatregelen in meer of mindere mate verlichting brengen, maar op korte termijn kampen burgers met een stijgende energierekening. In de gesprekken over het Klimaatakkoord constateerde de Rijksoverheid dat er nog onvoldoende zicht is op wat er onder burgers leeft. Het PBL heeft vanuit de Klimaatwet de opdracht om periodiek de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uit te voeren, maar het beeld welke burgers mee (kunnen) doen met de energietransitie ontbreekt daar vooralsnog in. Het SCP doet vanuit het programma 'Duurzame samenleving' wel onderzoek naar de energietransitie vanuit het burgerperspectief. Daaruit bleek in 2021 dat burgers zich zorgen maken over de betaalbaarheid van de energierekening en de toenemende ongelijkheid als gevolg van de stijgende energieprijzen.<sup>10</sup>

5 CPB, 9 juni 2022, 'Stresstest kosten van levensonderhoud': [www.cpb.nl/stresstest-kosten-van-levensonderhoud#](http://www.cpb.nl/stresstest-kosten-van-levensonderhoud#)

6 TNO (2021). Evaluatie van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis 2016-2020.

7 Nationale ombudsman (2022) Sociale minima in de knel. p. 11-12. <http://nohow.ombudsman.nl/actueel/nieuwsarchief/in-de-media/wereldarmoededag-publicatie-reflectie-op-onderzoeken-sociale-minima/>

8 Movisie themanummer 2019, 3. [www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-11/Movisies%202019-3.pdf](http://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-11/Movisies%202019-3.pdf)

9 <https://www.telegraaf.nl/financieel/537858408/rabobank-verwacht-nog-jarenlange-hoge-gasprijzen>

10 SCP (2021) Klimaatpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief. p. 49-51. [www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/06/22/burgers-hebben-zorgen-over-lasten-en-lastenverdeling-van-klimaatpak](http://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/06/22/burgers-hebben-zorgen-over-lasten-en-lastenverdeling-van-klimaatpak)

De meeste Nederlanders hebben geen vast contract meer en zijn sinds 1 januari 2022 geconfronteerd met aanzienlijke prijsverhogingen. In de landelijke plannen voor de energietransitie signaleert Divosa-voorzitter Dannenberg een nieuwe tweedeling: *'Mensen met een dikke portemonnee kunnen van alles aanschaffen: warmtepomp, isolatie, zonnepanelen. Mensen zonder financiële buffers halen via Marktplaats een goedkope tweedehands koelkast met energielabel G. Help mensen gericht hun energielasten te verlagen. Alleen geld geven om de gestegen onkosten op te vangen werkt niet. Zorg met isolatie en slimme apparaten dat hun lasten dalen.'*<sup>11</sup>

In 2021 discussieerden sociaal werkers nog over de vraag of je groen kunt doen als je rood staat.<sup>12</sup> Inmiddels hebben mensen aan de onderkant weinig keuze meer en moeten ze zo snel mogelijk mee in de energietransitie om niet in nog grotere financiële problemen te komen. Groen doen, omdat je rood staat. Om te voorkomen dat de energietransitie als een golf over bewoners heen spoelt of juist aan hen voorbij gaat, kunnen sociaal werkers eraan bijdragen dat bewoners het eigen en publieke belang bij de energietransitie begrijpen en omarmen.<sup>13</sup>

Uit berekeningen van het Nibud blijkt dat de stijgende energieprijzen een grote invloed hebben op de financiële situatie van minimahuishoudens: *"Zo komt een stel dat met twee kinderen op het sociaal minimum leeft dit jaar maar liefst € 337 per maand tekort. Dat was vorig jaar nog € 180. Die stijging is voor het overgrote deel te wijten aan de energiekosten."*<sup>14</sup> Bij Vattenfall zijn de energieprijzen de afgelopen maanden gestegen met 40%. *"We zien meer betalingsregelingen, meer doorverwijzingen naar schuldhulpverleners."* Maar lang niet alle Vattenfall-klanten kiezen ervoor de pijn nu te nemen. *"Zo'n 10% van onze klanten, zo'n 200.000, betalen nu fors te weinig per maand. Dan moet je denken aan tot wel € 200 per maand. Die gezinnen moeten aan het eind van het jaar dus enorm veel bijbetalen, sommigen wel duizenden euro's. Wat ze vaak niet kunnen. Daar maken wij ons grote zorgen over."*<sup>15</sup>

Water- en energiebedrijven, verzekeraars en corporaties hebben een verantwoordelijkheid in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening om vroeg schulden te signaleren bij de gemeenten. Ook voor een deel van de zelfstandige ondernemers zal het lastig zijn om de energierekening te betalen door de hoge energieprijzen. Vroeg-signalering van schulden kan volgens de monitor van Divosa intensiever door meer signalen over betalingsachterstanden uit te wisselen en door vaker met huisbezoeken en telefoneren contact met inwoners te zoeken. De monitoringcijfers over 2021 laten zien dat bijna 39.000 huishoudens hulp aangeboden kregen, maar ook dat in nog geen 8.000 situaties hulp werd geaccepteerd (3% van de gevallen).<sup>16</sup> Die cijfers zullen in 2022 en 2023 naar verwachting alleen maar stijgen.

### 1.3 Doel en vraagstelling

Voor de Nationale ombudsman is het belangrijk om na te gaan hoe gemeenten huishoudens in energiearmoede bereiken in de energietransitie. Hij maakt zich zorgen om deze huishoudens, die in de kou blijven staan en niet laagdrempelig bij hun gemeente terecht kunnen. Ook vraagt de ombudsman aandacht voor sociale minima en minder (zelf)redzame doelgroepen. Energiearmoede raakt aan kernthema's van de ombudsman, zoals leefbaarheid, armoede en onderbenutting van voorzieningen.

11 Movisie (2022) Energiearmoede. Een journalistiek onderzoek naar oorzaken, impact en oplossingsrichtingen van energiearmoede. p. 7. [www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-03/Energiearmoede\\_2.pdf](http://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-03/Energiearmoede_2.pdf)

12 Hoijtink, Marc (2021) Redactioneel. Groen doen als je rood staat? Vakblad sociaal werk 4, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12459-021-0899-1.pdf>

13 Ter Huurne, Maarten (2021) Sociale aspecten van de energietransitie. Bepaald geen kleine opgave. Vakblad sociaal werk 4, 18-21.

14 [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/inkomenspolitiek-moet-terug-naar-het-rijk](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/inkomenspolitiek-moet-terug-naar-het-rijk).

15 <https://nos.nl/artikel/2434895-vooral-hogere-energierekening-gaat-veel-gezinnen-pijn-doen>

16 Divosa (2022). Monitor vroegsignalering schulden, Jaarrapportage 2021

De centrale vraag in dit onderzoek is:

*In hoeverre is de toegang tot voorzieningen voor de energietransitie laagdrempelig voor alle huishoudens?*

- Welke voorzieningen stellen gemeenten beschikbaar om burgers mee te nemen in de energietransitie?
- Welke drempels ervaren huishoudens in de toegang tot voorzieningen voor de energietransitie?
- Hoe laagdrempelig zijn de voorzieningen voor de energietransitie in verschillende gemeenten?
- Hoe kunnen gemeenten laagdrempelige toegang tot voorzieningen stimuleren, zodat alle burgers deel kunnen nemen aan de energietransitie?

#### 1.4 Aanpak van het onderzoek

Om een beeld te krijgen van wat gemeenten doen om hun inwoners te helpen bij de energietransitie, hebben we gekeken naar de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en vier middelgrote steden: Leeuwarden, Groningen, Arnhem en Heerlen/Kerkrade. Ook hebben we naar twee kleine gemeenten gekeken: Pekela en Oude IJsselstreek. Wij hebben een analyse gemaakt op basis van de informatie die vrij toegankelijk is op de gemeentelijke websites. Het kan dus zo zijn dat er gemeenten zijn die ondertussen al meer uitgewerkte ideeën of plannen hebben die wij via de websites zelf nog niet konden bekijken.

Om te achterhalen in hoeverre de gemeente met haar informatievoorziening de inwoners weet te bereiken, hebben studenten van de Universiteit Utrecht op verzoek van de Nationale ombudsman 165 straatinterviews afgenomen bij bewoners in de Utrechtse wijken Noordwest en Kanaleneiland. Deze wijken scoren volgens de berekeningen van TNO gemiddeld hoger dan veel andere Utrechtse wijken op het percentage huishoudens in energiearmoede.<sup>17</sup> Daarnaast hebben we een analyse gemaakt van de klachten die we als ombudsman ontvangen hebben over de energietoeslag en de signalen die we krijgen uit gesprekken met burgers tijdens de provincietour en in straatgesprekken. Fragmenten uit de straatgesprekken in Oss hebben we ter illustratie opgenomen in het rapport. De ombudsman vroeg mensen of zij moeite hebben met het betalen van hun energierekening en wat ze hierbij nodig hebben van de overheid.<sup>18</sup> Tot slot hebben we in een documentenstudie bekeken in hoeverre de sociale aanpak van de Rijksoverheid en Europese Unie de gemeenten ondersteunt om alle burgers mee te nemen in de energietransitie.

#### 1.5 Leeswijzer

In dit rapport schetst de Nationale ombudsman eerst welke drempels huishoudens in energiearmoede ervaren in de toegang tot voorzieningen voor de energietransitie. Daarbij gaan we ook in op de klachten die we als ombudsman ontvangen hebben over de energietoeslag en de signalen die we krijgen uit gesprekken met burgers. Vervolgens beschrijven we verschillen in de manier waarop gemeenten hun inwoners ondersteunen bij de energietransitie. In onze conclusies en aanbevelingen gaan we in op de vraag hoe overheden laagdrempelige toegang tot en evenredige deelname aan sociale voorzieningen voor de energietransitie kunnen stimuleren.

17 TNO (2022). Energiearmoede voorkomen. Geraadpleegd op 6 juli 2022, van [www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/systeemtransitie/de-sociale-aspecten-van-de-energietransitie/energiearmoede/](http://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/systeemtransitie/de-sociale-aspecten-van-de-energietransitie/energiearmoede/)

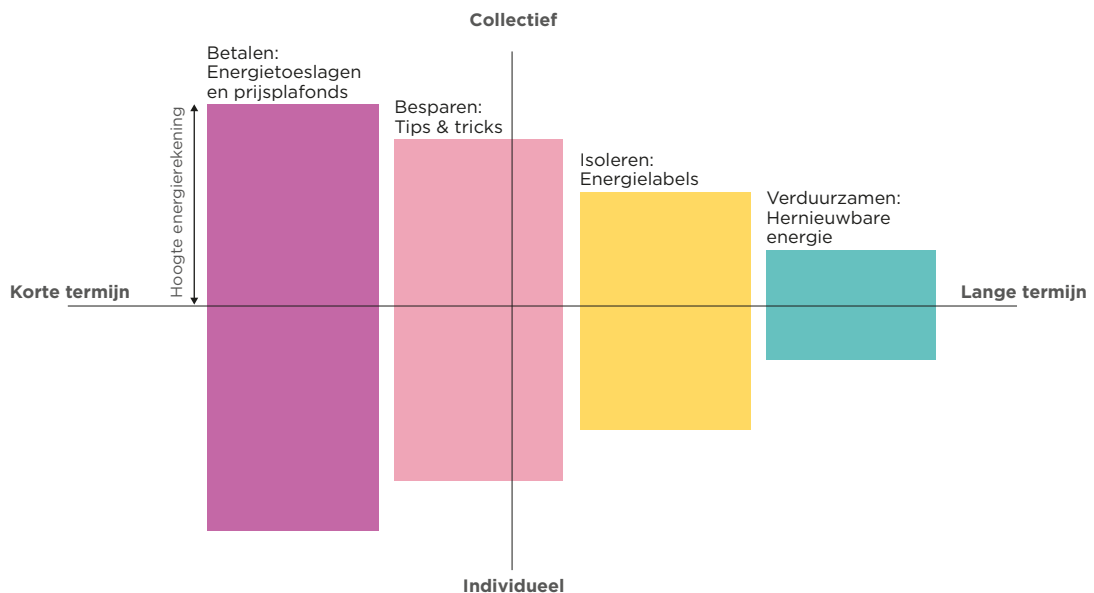
18 [www.nationaleombudsman.nl/straatpraat-hoe-gaat-u-om-met-de-stijgende-energieprijzen](http://www.nationaleombudsman.nl/straatpraat-hoe-gaat-u-om-met-de-stijgende-energieprijzen)

## 2 Energiearmoede in het spectrum van de energietransitie

### 2.1 Inleiding

Om de energierekening op de langere termijn omlaag te krijgen, zijn onder meer maatregelen nodig die ervoor zorgen dat we minder energie verbruiken. Met de burger als uitgangspunt zien we vier typen voorzieningen waar huishoudens mee te maken kunnen krijgen op hun weg door de energietransitie: toeslagen en prijsplafonds, tips en strips, isoleren en voorzieningen die nodig zijn voor de overstap naar hernieuwbare energie. Deze voorzieningen horen bij elkaar en kunnen gemeenten gebruiken om burgers mee te nemen in de energietransitie. Betalen en besparen zijn relatief laagdrempelig. Isoleren en verduurzamen zijn nodig om de energierekening structureel te verlagen en om klimaatdoelstellingen te halen, maar zijn ingewikkelder voor burgers en kosten initieel meer geld. Dit is niet voor iedereen bereikbaar.

### Energiearmoede in het spectrum van de energietransitie



### 2.2 Betalen: Energietoelagen en prijsplafonds

De eerste kolom zijn de toeslagen in cash, zoals de energietoeslag van € 1.300 die gemeenten in 2022 en in 2023 uitbetalen aan inwoners met een inkomen van 120% van het minimumloon.<sup>19</sup> De toeslagen zijn middelen op de korte termijn, die direct verlichting kunnen brengen in deze tijden van alsmaar stijgende (energie)prijzen. Bijstandsgerechtigden hebben de toeslag inmiddels ontvangen, maar andere groepen moeten zelf een aanvraag indienen bij hun gemeente.<sup>20</sup> Daarnaast zijn er gemeenten die extra toeslag uitkeren. Zo krijgen Arnhemmers die de energierekening niet kunnen betalen inkomensondersteuning, in de vorm van een wintertoeslag vanuit een energiearmoedefonds van € 10 miljoen.<sup>21</sup> Op de grote verschillen tussen gemeenten

19 Rijksoverheid, mededeling, 'Hoe vraag ik de energietoeslag aan van ongeveer 800 euro?': [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopkracht/vraag-en-antwoord/hoe-vraag-ik-de-energietoeslag-aan-van-ongeveer-%E2%82%AC-800](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopkracht/vraag-en-antwoord/hoe-vraag-ik-de-energietoeslag-aan-van-ongeveer-%E2%82%AC-800)  
[www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/10/ministerie-szw-wijs-huishoudens-met-laag-inkomen-op-aanvraag-energietoeslag](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/10/ministerie-szw-wijs-huishoudens-met-laag-inkomen-op-aanvraag-energietoeslag)

20 [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verlagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/eenmalige-energietoeslag-lage-inkomens](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verlagen/kamer_in_het_kort/eenmalige-energietoeslag-lage-inkomens)

21 Arnhems Coalitieakkoord 2022-2026, p. 20.

en de uitvoeringsproblemen rond de energietoelagen zijn we ingegaan in onze reflectie ‘Sociale minima in de knel’.<sup>22</sup>

Om burgers te beschermen tegen prijsstijgingen geldt vanaf 1 januari 2023 een prijsplafond op energie voor alle huishoudens en andere kleinverbruikers. Voor het energieverbruik boven het plafond betalen huishoudens en andere kleinverbruikers het tarief zoals opgenomen in het energiecontract.<sup>23</sup> Het kabinet werkt ook aan voorstellen om schulden over te nemen van mensen die de energierekening niet meer kunnen betalen.<sup>24</sup>

### 2.3 Besparen: Tips en strips

De volgende kolom in het kwadrant staat voor de tips en strips die gemeenten geven aan individuele burgers om energie te besparen. Denk hierbij aan het aanbieden van een Energiebox, energieadvies en de hulplokets of brigades die op korte termijn de energierekening naar beneden brengen. Een Energiebox is een verzameling van verschillende producten en materialen, zoals radiatorfolie, tochtstrips, een waterbesparende douchekop en led lampen om het energieverbruik en daarmee de energierekening omlaag te krijgen op korte termijn.

Veel gemeenten werken met energiecoaches die in sommige gevallen ook praktische hulp bieden. Leeuwarden heeft bijvoorbeeld een energieloket met gratis energiecoaches voor minima, die niet alleen tips en advies geven, maar ook daadwerkelijk zaken in huis al aanpassen voor de bewoners. Denk hierbij aan de waterbesparende douchekop en het indraaien van energiezuinige led lampen. Amsterdam werkt in Amsterdam Oost samen met zogenoemde FIXbrigades. De FIXbrigades nemen ruim de tijd per woning om in kaart te brengen waar de meeste winst te behalen valt en brengen de zaken als radiatorfolie direct op de juiste manier aan en zijn opgeleid om cv-ketels af te stellen. Het pilotproject van de FIXbrigades wordt mede mogelijk gemaakt door het Empower 2.0 project vanuit de Europese Unie.

### 2.4 Isoleren: Energielabels

De derde kolom in het kwadrant representeert de voorziening isoleren en de daaraan verbonden tegenhanger ventileren. Overheden bieden huiseigenaren een reeks van subsidies, leningen en hypotheekleningen aan om hen aan te sporen om hun woning energiezuinig te maken. Huurders zijn in grote mate afhankelijk van de stappen die hun woningcorporatie of private verhuurder zet. Om ervoor te zorgen dat ook huurwoningen beter worden geïsoleerd heeft het Rijk afspraken met woningcorporaties gemaakt dat de slechtst presterende energielabels (D en hoger) voor 2028 opgeknapt moeten zijn en anders niet langer verhuurd mogen. Hoewel dit voor de private verhuurders wat lastiger ligt in verband met het eigendomsrecht is dit ook niet langer een taboe, aangezien een deel van de verhuur in private handen is en deze huurders natuurlijk ook geholpen dienen te worden. Ook mag de eigenaar isolatiemaatregelen vanaf 1 januari 2023 niet meer aan huurders doorberekenen.<sup>25</sup>

### 2.5 Verduurzamen: Hernieuwbare energie

De laatste kolom staat voor verduurzamen van woningen door middel van hernieuwbare energie. Het doel is om het aardgasgebruik voor het verwarmen van de woning, voor het koken en voor het verwarmen van water te vervangen door (hybride) waterpompen of aansluiting op een warmtenet om op die manier de CO<sub>2</sub> uitstoot te verminderen. Net als bij het isoleren is het

22 Nationale ombudsman (2022) Sociale minima in de knel. p. 11-12. <http://nohow.ombudsman.nl/actueel/nieuwsarchief/in-de-media/wereldarmoededag-publicatie-reflectie-op-onderzoeken-sociale-minima/>

23 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/04/vanaf-1-januari-lagere-energierekening-door-verruimd-prijsplafond](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/04/vanaf-1-januari-lagere-energierekening-door-verruimd-prijsplafond)

24 <https://nos.nl/artikel/2444350-kabinet-wil-schulden-overnemen-van-mensen-die-energie-niet-kunnen-betalen>

25 <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betalbaarheid/verbeterde-vergoedingentabel-voor-duurzaamheidsinvesteringen>



slimmer en voordeliger om dit op grotere schaal in te voeren.<sup>26</sup> Voor de overstap naar een warmtenet geldt zelfs dat dat *moet* op grote schaal. De overheid kan bijspringen door subsidies en groene energieleningen te verstrekken, met name aan huiseigenaren. De woningcorporaties, huurdersorganisaties, Rijksoverheid en de gemeenten zijn aan zet om de huurwoningen richting 2050 energieneutraal te krijgen. Het nastreven van deze doelstelling zou niet mogen leiden tot een verhoging van de woonlasten voor huurders. Het kabinet wil dat in 2050 ruim zeven miljoen huizen en één miljoen gebouwen met duurzame warmte worden verwarmd. Voor deze verwarming moeten ze gebruikmaken van duurzaam opgewekte elektriciteit.



“In juli 2019 ben ik in een eco-woning komen wonen. Ik wilde mijn huis niet aansluiten op de stadverwarming maar werd daartoe verplicht. {...}

Inmiddels gaat het me allang niet meer om het geld, maar burgers zouden geholpen moeten worden bij het nemen van maatregelen voor het klimaat en de subsidies moet transparanter. Het liefst bij 1 loket.

Kunt u daarvoor pleiten?”

## 2.6 Van korte termijn maatregelen naar lange termijn investeringen

Er is nu veel aandacht voor inkomensondersteuning en compenserende maatregelen. Naar verwachting blijft de hoge energieprijs nog langere tijd aanhouden. De vraag is hoe lang de compenserende maatregelen bescherming kunnen blijven bieden. Op de lange termijn zijn ze niet houdbaar, daarom is veel aandacht nodig voor structurele oplossingen en investeringen. Discussies in de Tweede Kamer en in de media gaan op dit moment vooral over de eerste fase van de transitie: inkomensondersteuning om ervoor te zorgen dat mensen niet onder het bestaansminimum zakken. Op de lange termijn zijn mensen echter vooral geholpen met de structurele besparingen die isoleren en verduurzamen opleveren.

<sup>26</sup> [www.pbl.nl/publicaties/startanalyse-aardgasvrije-buurt-2020](http://www.pbl.nl/publicaties/startanalyse-aardgasvrije-buurt-2020)

### 3 Voorzieningen energietransitie niet voor iedereen bereikbaar

Om ervoor te zorgen dat iedereen fase vier van de energietransitie succesvol afsluit, hebben de EU, de Rijksoverheid en gemeenten beleid ontwikkeld. Om hun doelen op het gebied van de energietransitie voor burgers te bereiken zetten zij drie soorten instrumenten in.

- **Informatie en bewustwording.** Het Rijk is in 2019 gestart met een brede publieksaanpak om burgers bewust te maken van hun eigen rol en hen te stimuleren hun gedrag te veranderen. Gemeenten gebruiken vooral websites om burgers te informeren over de energietransitie.
- **Regelgeving en afspraken.** Het Rijk heeft onder meer bepaald dat woningen met een slecht energielabel op termijn niet meer mogen worden verhuurd en dat huishoudens vanaf 2026 geen nieuwe cv-ketel meer mogen plaatsen. Gemeenten maken o.a. afspraken met corporaties over alternatieve energiebronnen en verduurzaming van woningen.
- **Financiële ondersteuning.** Het Rijk biedt subsidies en leningen en gemeenten en maatschappelijke organisaties geven ook hulp in natura. De EU stelt ook subsidies beschikbaar voor organisaties die werken aan sociale voorzieningen voor de energietransitie.

Uit evaluatie van het subsidiebeleid blijkt dat subsidies vooral de rijkere voorlopers in de energietransitie bereiken, maar niet de achterhoede van huishoudens in energiearmoede.<sup>27</sup> Bovendien bereikt informatie over voorzieningen die gemeenten aanbieden huurders minder goed. Niet iedereen heeft daardoor gelijke toegang tot voorzieningen.

#### 3.1 Huurders weten vaak niet welke gemeentelijke voorzieningen beschikbaar zijn

Om energiearmoede aan te pakken is het van belang dat gemeenten hun inwoners zo goed mogelijk informeren over de bestaande opties om de energierekening op korte termijn omlaag te krijgen. Voor de lange termijn is het van belang dat gemeenten uitleg geven wat de mogelijkheden zijn voor subsidies en leningen om huizen te isoleren en te verduurzamen. Om te achterhalen in hoeverre de gemeente met haar informatievoorziening de inwoners weet te bereiken, hebben studenten van de Universiteit Utrecht op verzoek van de Nationale ombudsman 165 straatinterviews afgenomen bij bewoners in de Utrechtse wijken Noordwest en Kanaleneiland. Deze wijken scoren volgens de berekeningen van TNO gemiddeld hoger dan veel andere Utrechtse wijken op het percentage huishoudens in energiearmoede.<sup>28</sup>

In Noordwest Utrecht met de buurten Zuilen, Ondiep en Pijlsweerd is het 7,3% van de huishoudens energiearm. Ruim de helft van de huishoudens zijn alleenstaande bewoners. 43% van de woningen zijn koopwoningen; 33% is woningcorporatiebezit en 23% is particuliere verhuur.

“Ik wist helemaal niet dat je bij de gemeente terecht kunt voor hulp.”

- Chris

<sup>27</sup> TNO (2021). Evaluatie van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis 2016-2020.

<sup>28</sup> TNO (2022). Energiearmoede voorkomen. Geraadpleegd op 6 juli 2022, van [www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/systeemtransitie/de-sociale-aspecten-van-de-energietransitie/energiearmoede/](http://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/systeemtransitie/de-sociale-aspecten-van-de-energietransitie/energiearmoede/)



**Chris (32), student watermanagement**  
 “Sinds ik in Nederland woon merk ik dat de energierekening snel stijgt, net zoals andere kosten. Maar het inkomen stijgt niet mee. Dan kom je al snel in de problemen. En als je wilt overstappen naar een goedkopere energieleverancier, krijg je vaak te maken met overstapkosten. Dat is ook duur.”

**Beter communiceren**  
 “Ik wist helemaal niet dat je bij de gemeente terecht kunt voor hulp. Subsidies en toeslagen zou ik goed kunnen gebruiken. Misschien kan ik dan zonnepanelen laten installeren. Als ik eenmaal weet waar ik dat soort informatie kan vinden, is het voor mij niet moeilijk om een regeling aan te vragen. Met mijn Engels en kleine beetje Nederlands kom ik ver. Maar zolang ik niet weet welke hulp ik kan krijgen, kan ik er natuurlijk ook geen gebruik van maken. Wat dat betreft kan de gemeente wel wat beter communiceren.”

*Om zijn privacy te beschermen wil Chris niet herkenbaar op de foto staan.*

De mensen die zijn geïnterviewd vinden de informatie die de gemeente Utrecht aanbiedt niet erg toegankelijk. Ze zijn positief over subsidies, maar weten in veel gevallen niet welke mogelijkheden er zijn. De gemeente bereikt nu niet de groepen burgers die de weg binnen de gemeente niet goed kennen. We zien dat vooral de groep burgers die nu (verder) in de knel dreigt te komen met het betalen van hun energierekening, de juiste informatie niet goed of helemaal niet weet te vinden. De bekendheid van de duurzaamheidslening is 6% bij de huurders en 37% bij de kopers. Huurders kunnen de duurzaamheidslening alleen inzetten als zij daarvoor toestemming hebben van de huiseigenaar, waardoor zij in een afhankelijke positie verkeren. Het energieadvies is bekend bij 27% van de huurders en 63% van de kopers. Daarnaast biedt de gemeente specifieke voorzieningen voor huurders, zoals de Energiebox die bij 18% van de geïnterviewden bekend is. De gemeente biedt de website Jouwhuislimmer.nl, die bij 53% van de geïnterviewde woningeigenaren bekend is. Woningeigenaren zijn beter op de hoogte van de gemeentelijke voorzieningen dan huurders. Zij hebben ook meer mogelijkheden om de voorzieningen te benutten.

**Percentages gekende verduurzamingsmogelijkheden door huurders**

Mogelijkheid	% Kent de mogelijkheid	% Kent mogelijkheid niet
Duurzaamheidslening	5,9%	94,1%
Energiebox	17,6%	82,4%
Energieadvies	26,5%	73,5%

n = 34

**Percentages gekende verduurzamingsmogelijkheden door woningeigenaren**

Mogelijkheid	% Kent de mogelijkheid	% Kent mogelijkheid niet
Duurzaamheidslening	36,7%	63,3%
Jouwhuislimmer.nl	53,3%	26,7%
Energieadvies	63,3%	36,7%

n = 30

Uit de straatinterviews bleek bovendien dat de informatie die de gemeente Utrecht aanbiedt aan huurders minder uitgebreid is dan de informatie en voorzieningen die beschikbaar zijn voor huiseigenaren. Waar het bij de huurders nog voornamelijk om adviesgesprekken gaat en kleinschalige ingrepen zoals het plaatsen van radiatorfolie of het indraaien van een ledlamp, blijkt het bij huiseigenaren veel vaker te gaan om tips en aanbevelingen die ervoor zorgen dat de energierekening sneller en blijvend naar beneden gaat zoals betere isolatie.

### **3.2 Huurders hebben weinig zeggenschap over energiezuiniger maken van de woning**

Vooral huurders hebben weinig mogelijkheden om de energierekening naar beneden te krijgen. Het beleid is tot nu toe vooral gericht op subsidies voor huiseigenaren en stimulering van burgerinitiatieven. Mensen kunnen huren van woningcorporaties of van particuliere verhuurders. Met woningcorporaties hebben Rijk en gemeenten zoals eerder vermeld afspraken gemaakt over het energiezuiniger maken van de woningen. De overheid lijkt tot nu toe vooral te weinig aandacht te hebben voor de groep van huurders in de particuliere verhuur. Het Rijk heeft weliswaar normen gesteld aan private verhuurders, maar in de praktijk zijn huurders in de particuliere sector meer dan huurders van woningcorporaties overgeleverd aan de bereidheid van particuliere verhuurders om in snel tempo te verduurzamen. Niet alle particuliere verhuurders zijn hiertoe bereid of hebben hiervoor de middelen.

De mogelijkheden tot participatie, invloed en eigen initiatief zijn beperkt voor burgers in huurwoningen. Mensen in sociale huurwoningen kunnen niet vooruit gaan lopen op het renovatieschema van de verhuurder. Als huurders niet mee willen werken aan de renovatie van woonblokken kan de verhuurder een draagvlakmeting onder de huurders houden. Als ten minste 70% van de huurders binnen een 'bouwkundige eenheid' van minimaal tien woningen vrijwillig instemt met het renovatievoorstel dan mag de verhuurder het voorstel uitvoeren.<sup>29</sup> Voor alle huurders geldt dus dat zij moeten afwachten wanneer hun huis op de planning staat om te worden verduurzaamd. Tot die tijd moeten zij het doen met kleinschalige aanpassingen in- en om de woning. Terwijl huiseigenaren vandaag al direct aan de slag kunnen met de noodzakelijke aanpassingen om de energierekening naar nul te krijgen en hier de komende jaren ook meer profijt van ondervinden. Huurders zullen naar verwachting ook een langere tijd te maken krijgen met de hoge energieprijzen. In de tussentijd kunnen gemeenten er meer aan doen om juist die huishoudens te bereiken die weinig weten over de voorzieningen die er zijn om hun woning te isoleren en te verduurzamen.

Straatinterviews in Utrecht Noordwest en Kanaleneiland bevestigen dat huurders in tegenstelling tot woningeigenaren veel minder mogelijkheden hebben om zelf aan de slag te gaan met de verduurzaming van een woning. Huurders zijn afhankelijk van de private verhuurder dan wel de woningcorporatie om de noodzakelijke stappen richting een duurzame woning en nul op de meter te zetten, middels grootschalige isolatie en de aanleg van warmtepompen en andere opties om niet langer van gas (en de prijsvolatiliteit) afhankelijk te zijn. Huiseigenaren voelen zich vrijer en zijn ook vrijer om eigen beslissingen te nemen over de verduurzaming van de woning.

### **3.3 Eigenaren in energiearmoede hebben geen geld om hun huis energiezuinig te maken**

Subsidies voor verduurzaming van de woning worden pas uitgekeerd nadat de betreffende investering is gedaan. Niet iedereen heeft de mogelijkheid om verduurzamingsmaatregelen, zoals betere isolatie eerst volledig zelf te betalen. Uit een analyse van DNB<sup>30</sup> blijkt dat de bestaande regelingen, bedoeld om huiseigenaren te helpen hun huis te verduurzamen, vooral de midden- en hoge inkomens helpen. Bijna een derde van de huiseigenaren in deze groepen die onvoldoende financiering hadden, kan dankzij de bestaande regelingen de investering wel financieren. Voor de lagere inkomensgroepen zijn de regelingen aanzienlijk minder effectief.

<sup>29</sup> <https://aedes.nl/verduurzaming/de-70-procent-regeling>

<sup>30</sup> DNB (2022). Financiering voor de verduurzaming van de woningvoorraad

Mensen die op de top van de markt een woning hebben gekocht, hebben lang niet altijd genoeg middelen gereserveerd om die woning ook te verduurzamen. Huurders die hun corporatiewoning hebben overgekocht hebben ook niet altijd de middelen om te investeren. Corporaties hebben vooral woningen verkocht van lage energetische kwaliteit.<sup>31</sup>

“Hopelijk hebben we over een paar jaar helemaal geen gas meer nodig”

- Tjarko



**Tjarko (47), softwareontwikkelaar**

“Sinds vorig jaar zijn wij ons huis aan het isoleren. We hebben ook zonnepanelen gekocht en zijn overgestapt op infraroodverwarming. Dat konden we doen omdat we ons vorige huis hebben verkocht. En we hebben verschillende subsidies gebruikt. Als je het geld hebt om te investeren in isolatie en groene energie, kun je de hoge gasprijzen voor een deel ontlopen. En er zijn subsidies.

Maar die investering is groot. Lang niet iedereen heeft dat geld. Zelfs iemand met een gemiddeld inkomen moet een paar jaar sparen om z'n huis te verduurzamen. Dat betekent minder kleren kopen, minder uit eten, minder vakanties.” Dat zorgt voor een groeiende ongelijkheid. Omdat wij nu kunnen investeren, besparen we zoveel geld dat we over een paar jaar wéér kunnen investeren in verduurzaming. Dan hebben we hopelijk helemaal geen gas meer nodig. Op de lange termijn betalen wij dus steeds minder, terwijl iemand met weinig geld juist steeds meer gaat betalen. Dat is toch lullig?”

<sup>31</sup> [www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20160922/rapportage\\_evaluatie\\_verkoopregels/document](https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20160922/rapportage_evaluatie_verkoopregels/document)

Uit de evaluatie van de verkoop van de corporatiewoningen blijkt dat de meeste kopers niet weten welk energielabel hun huidige woning heeft (2700.184/G | Evaluatie verkoopregels corporatiewoningen, p. 47): “Dit betekent overigens niet dat er geen energielabel is van de woning. Van de kopers die hier wel mee bekend zijn, geeft ongeveer 15% aan een E- tot G-label te hebben en 20% een C- of D-label te hebben. Ruim één op de tien (12%) heeft een A- of B-label. Het energielabel speelt overigens niet of nauwelijks een rol bij aankoop van de woning; dit geldt voor 95% van de ondervraagde kopers. Ongeveer een derde van de kopers is tevreden over de energiezuinigheid van de woning en de helft is op dit punt niet tevreden, maar ook niet ontevreden. Ruim één op de tien (13%) geeft wel aan ontevreden te zijn.” Zie ook de Kamervragen hierover: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-1701.html>



## 4 Verschillen tussen gemeenten in ondersteuning bij de energietransitie

### 4.1 Beeld van wie welke hulp nodig heeft verschilt

Om gericht informatie en hulp aan te kunnen bieden, moet de gemeente weten hoe het woningbestand in de gemeente eruit ziet en of mensen huren of kopen. In het vorige hoofdstuk hebben we immers gezien dat er verschillen zijn tussen kopers en huurders. Daarnaast bepaalt de leeftijd en het type huis de mogelijkheden om te verduurzamen. Zo kunnen voor een huis met monumentenstatus eisen gelden die ervoor zorgen dat niet alle maatregelen om te isoleren zijn toegestaan. Of is bijvoorbeeld spouwmuurisolatie niet mogelijk omdat een woning een enkelsteens muur heeft. Aan de andere kant gelden voor nieuwbouwhuizen al strenge eisen op het gebied van isolatie. Voor dergelijke woningen is veel minder of niets nodig. De gemeente Groningen speelt in het advies dat zij op haar site heeft gezet in op deze verschillen doordat zij een indeling heeft gemaakt naar huizen van voor 1925 tot aan de allernieuwste huizen van 2016 tot heden. Per categorie worden gerichte adviezen gegeven.

Acht van de tien gemeenten die wij hebben onderzocht hebben volgens de informatie die zij op hun site publiceren, inzicht in de manier waarop de woningvoorraad is opgebouwd. De mate van volledigheid en nauwkeurigheid van deze informatie verschilt. Zo heeft de gemeente Amsterdam in 2016 een quick scan uitgevoerd van het stadsdeel Noord en heeft zij plannen voor een stadsbreed registratiesysteem woningkwaliteit. De gemeente Den Haag heeft in 2018 een onderzoek uit laten voeren naar de kwaliteit van huurwoningen van woningcorporaties. Bij twee gemeenten konden we niet vaststellen dat een nulmeting had plaatsgevonden.

### 4.2 Verbinding van sociaal en fysiek domein is nodig

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) adviseert al langere tijd om energiearmoede niet als een losstaand probleem te bezien, maar om dit probleem in de bredere aanpak van armoedebeleid te integreren. Bij het inventariserend onderzoek van gemeentelijke websites zien we ook dat steeds meer gemeenten de verbinding leggen tussen armoedebeleid en energiearmoede. Zo kijkt de gemeente Groningen in een wijkgerichte aanpak naar een samenwerking met wijkteams om in te schatten waar de meest hulpbehoevende inwoners wonen die het meest financieel kwetsbaar zijn. Het kan dan gaan om concrete tips om de energierekening per direct omlaag te krijgen, leningen die worden verstrekt om energiezuiniger witgoed te kopen of langduriger leningen ter verduurzaming van de woning zelf.

De gemeenten Weesp en Huizen pleiten voor een alomvattende aanpak van de energietransitie, waarbij zij ook het welzijn en welbevinden van inwoners meewegen. De energietransitie is immers geen puur technische aangelegenheid, maar gaat ook over een sociale transitie.<sup>32</sup> Zo bepleit ook Versa Welzijn die deze aanpak namens de gemeenten Weesp en Huizen opzet.<sup>33</sup> De beide gemeenten werken hier samen met opbouwwerkers, die zorgen voor een directe verbinding tussen organisaties in de buurt, de gemeente, wijkteams en de inwoners zelf. De gemeente Arnhem werkt aan een kaart waarin kenmerken van woningen, het energieverbruik en de kenmerken van burgers over elkaar worden gelegd op straatniveau. Dit maakt een fijnmazige aanpak mogelijk.

Een interessante ontwikkeling is de grensoverschrijdende aanpak van energiearmoede, zoals in de regio parkstad Limburg. In de regio Rotterdam ontstaan binnen verschillende

<sup>32</sup> [www.versawelzijn.nl/nieuws/de-energietransitie-is-ook-een-sociale-transitie/](http://www.versawelzijn.nl/nieuws/de-energietransitie-is-ook-een-sociale-transitie/)

<sup>33</sup> [www.versawelzijn.nl/nieuws/de-energietransitie-is-ook-een-sociale-transitie/](http://www.versawelzijn.nl/nieuws/de-energietransitie-is-ook-een-sociale-transitie/)

gemeenten samenwerkingen tussen het sociaal domein van de financiële ondersteuning en schuldhulpverlening en het fysieke domein van de energiebesparing en verduurzaming van woningen.<sup>34</sup> Het idee hierachter is dat armoede het overstijgende probleem is dat gemeenten dienen aan te pakken. Of dit nu te maken heeft met snel stijgende energierekeningen of een andere oorzaak heeft is dan voor de aanpak en de uitkomst minder relevant.

De verbinding van sociaal beleid en energiebeleid vinden gemeenten nog wel een uitdaging, omdat het hier vaak gaat om problemen die meerdere beleidsterreinen binnen een gemeente beslaan. Zo ervaart de Amsterdamse FIXbrigade dat gemeenten vaak via een top down methodiek werken. Die werkwijze botst volgens haar nog wel eens met het leveren van maatwerk in de wijk, zoals met de FIXbrigade.<sup>35</sup> Omgekeerd is het voor gemeentebambtenaren lastig om subsidiestromen te mengen en moeten wethouders altijd overal verantwoording over kunnen afleggen in de gemeenteraad. Het feit dat armoede zich vaak afspeelt binnen zowel het sociaal als het fysiek domein, betekent voor gemeenten dat deze afdelingen en teams veel nauwer moeten gaan samenwerken. Bij veel gemeenten vormt dit nog een uitdaging, aangezien er nog veel sprake is van zogeheten verzuiling of verkokering van beleidsterreinen. Opbouwwerkers kunnen een brugfunctie vervullen tussen bewoners, gemeenten en initiatieven. Zij kennen in de wijken waar zij werken de bewoners die moeite hebben om het hoofd boven water te houden en aan het overleven zijn.<sup>36</sup>

#### 4.3 Informatie over voorzieningen voor energietransitie niet over de hele linie laagdrempelig

Burgers die willen weten welke voorzieningen er in hun gemeenten zijn om hun energierekening te verlagen en hun huis te isoleren en te verduurzamen, kunnen daarvoor terecht op de website van de gemeente. In deze verkenning hebben we gekeken hoe laagdrempelig de informatievoorziening is in tien gemeenten om burgers de energietransitie te laten doormaken. Gemeenten bieden hun informatie in het Nederlands aan. Daarmee volgen ze het uitgangspunt dat uitingen van de Nederlandse overheid in het Nederlands zijn. De gemeente Den Haag biedt de informatie over de aanvraag van subsidies ook in het Engels aan. De gemeenten Oude IJsselstreek en Leeuwarden hebben een introductiefilmpje met uitleg. Bij de gemeente Arnhem valt op dat de website van het zogenoemde AANjaagfonds erg toegankelijk is in opzet en doordat korte en actieve zinnen worden gebruikt. De website waarop de voorwaarden staan voor deelname aan het AANjaagfonds is daarentegen erg juridisch en ambtelijk.

Zowel ontoegankelijk taalgebruik als onduidelijke sites kunnen ervoor zorgen dat niet iedereen zijn weg kan vinden in de beschikbare informatie. In ons onderzoek *'Met te weinig genoegen nemen'*<sup>37</sup> vertelden ouderen ons bijvoorbeeld dat zij moeite hebben met het begrijpen van informatie van de overheid. Vooral wanneer zij laaggeletterd zijn of als ze de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen. Daarnaast ontbreekt het ze soms aan digitale vaardigheden. Ook bij andere groepen speelt dit. Daardoor is er een risico dat mensen geen gebruik maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben.

De Nationale ombudsman verwacht van overheden dat zij actief informatie verstrekken over mogelijkheden. Als een overheidsinstantie beleid of regelingen heeft ontwikkeld, mogen burgers verwachten dat de overheid die informatie actief beschikbaar stelt, zodat voor iedere burger duidelijk is welke mogelijkheden er zijn. Een mooi voorbeeld van de manier waarop gemeenten

34 Gemeente Rotterdam, 20 januari 2022, 'Voortgangsrapportage 2021 van de vijf klimaattafels van het Rotterdams Klimaatakkoord': [www.rotterdamsklimaatakkoord.nl/download\\_file/288/344](http://www.rotterdamsklimaatakkoord.nl/download_file/288/344), p. 30

35 Gesprek februari 2022, zie ook artikel: [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/fixbrigade-soleert-woningen-voor-mensen-met-weinig-geld-soms-kun-je-onder-de-vensterbank-door-de-buitenlucht-zien-b153f1a5/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/fixbrigade-soleert-woningen-voor-mensen-met-weinig-geld-soms-kun-je-onder-de-vensterbank-door-de-buitenlucht-zien-b153f1a5/)

36 Ročak, Maja en Chantal van Lieshout (2021) Opbouwwerkers over hun rol in de energietransitie. Geen aanjagers, maar bruggenbouwers. *Vakblad sociaal werk* 4, 22-25.

37 Nationale ombudsman (2022), *Met te weinig genoegen nemen*. [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/veel-financieel-kwetsbare-ouderen-maken-geen-gebruik-van-inkomensvoorzieningen](http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/veel-financieel-kwetsbare-ouderen-maken-geen-gebruik-van-inkomensvoorzieningen)

dit kunnen invullen geeft de gemeente Arnhem. Een opbouwwerker die al bekend is in de wijk gaat met een maquette van een huis langs buurthuizen zodat mensen dichtbij huis en op een begrijpelijke manier uitleg krijgen van de mogelijkheden die er zijn om huizen te verduurzamen.

#### 4.4. Van voorzieningen beschikbaar stellen tot huis-aan-huis hulp bieden

Het Ministerie van EZK en gemeenten stimuleren lokale initiatieven voor duurzame energie, zoals burgerenergiecollectieven of energiecoöperaties. Deze lokale energieprojecten bereikten in 2020 ongeveer 97.000 deelnemers.<sup>38</sup> Veel van deze projecten worden getrokken door vrijwilligers, die vaak hoogopgeleid en vijftigplus zijn. Niet alle doelgroepen vinden even makkelijk hun weg naar financiële middelen, zoals subsidies. Ook vergt het de nodige tijd, kennis, competenties, zoals samenwerking en doorzettingsvermogen om van dergelijke initiatieven een succes te maken. Voor wijken met veel huishoudens in energiearmoede is het ontwikkelen van of aansluiting bij een lokaal initiatief vaak geen realistische oplossing.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om burgers actief te benaderen met informatie en praktische hulp. Ongeveer de helft van de gemeenten die wij hebben onderzocht zoekt actief contact met burgers. Zo benadert de gemeente Leeuwarden sinds 2016 actief inwoners via haar Energieloket en zegt de helft van alle huishoudens in energiearmoede binnen de gemeente gesproken en/of geholpen te hebben. Er zijn ook gemeenten, waaronder de Oude IJsselstreek, die de verantwoordelijkheid meer bij de inwoners leggen. De gemeente doet dan een oproep aan burgers om zich vooral te melden als ze iemand zijn of kennen die lijdt aan energiearmoede. In meerdere steden zijn nu brigades aan het werk, die direct de verbeteringen aanbrengen, zoals het plaatsen van radiatorfolie, het vervangen van oude lampen door led lampen en om eventueel gaten en kieren in kozijnen te dichten. Sommige gemeenten doen dit proactief door teams de wijk in te sturen terwijl andere gemeenten vooral voorzieningen aanbieden via de website. Een voorbeeld van dit laatste is de gemeente Utrecht. Huishoudens die zijn aangemeld voor een schuldhulpverleningstraject krijgen via de website van de Energiebox de mogelijkheid om de Energiebox aan te vragen en een gratis energieadvies te krijgen.

#### 4.5 Voortgangsrapportages en evaluaties ontbreken meestal

De vraag in hoeverre de beschikbare voorzieningen ook daadwerkelijk energiearme huishouden bereiken is in veel gevallen nog lastig te beantwoorden. Van de bekeken gemeenten had ongeveer de helft een recente evaluatie ofwel rapportage online staan. De gemeente Leeuwarden was een van de weinige gemeenten die concreet kon vermelden dat ongeveer de helft van alle huishoudens in energiearmoede sinds 2016 is bezocht door een klusteam. Een probleem dat hier meespeelt is de verkokering binnen gemeenten. Energiearmoede lijkt nog vaak tussen verschillende beleidsdomeinen in te vallen, waardoor het totaalbeeld vaak niet eenzijdig is. Gemeenten bieden informatie over de aanpak van armoede in den brede, maar gaan daarbij niet in op de aanpak van energiearmoede. Energiebedrijven en corporaties hebben een taak om gemeenten te helpen bij vroeg-signalering van energieschulden, maar wat het effect is op de schuldenaanpak weten we niet. Er zijn wel procesevaluaties waarbij er wordt gekeken of de activiteiten bij het aanpakken van schulden op de juiste manier zijn uitgevoerd, maar om de effectiviteit van de schuldenaanpak te vergroten zijn effectevaluaties nodig.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Lokale Energiemonitor 2020.

<sup>39</sup> Jungmann, N. (2022) Een effectieve schuldenaanpak vraagt meer dan vroegsignalering. In NVVK essay bundel Denken over hulp bij financiële zorgen, p. 33. [www.nvkv.nl/page/1439/2022/09/16/Minister-Schouten-ontvangt-eerste-exemplaar-NVVK-essaybundel-Tijd-voor-Toekomst](http://www.nvkv.nl/page/1439/2022/09/16/Minister-Schouten-ontvangt-eerste-exemplaar-NVVK-essaybundel-Tijd-voor-Toekomst)

## 5 Conclusies en aanbevelingen

De Nationale ombudsman krijgt steeds meer signalen van burgers die moeilijk rond kunnen komen als gevolg van de stijging van de energierekening. De energietoeslag van € 1.300 in 2022 en 2023 voor mensen die maximaal 120% van het minimum verdienen, biedt tijdelijk enig soelaas, maar geen structurele oplossing voor de energiearmoede. De stijging van de gasprijs maakt het wonen in slecht geïsoleerde huizen steeds duurder. Het is moeilijk voor mensen om uit eigen beweging de woning te isoleren en niet iedereen kan investeren in duurzame energie. Lang niet iedereen weet de weg naar gemeentelijke subsidiepotten te vinden.

TNO heeft onderzocht dat ruim een half miljoen huishoudens kampen met energiearmoede. Dat is 7% van het totaal aantal huishoudens, waarvan driekwart in corporatiewoningen woont, een achtste in de koopsector en een achtste in de particuliere verhuur. Energiearmoede raakt huishoudens van mensen die wonen in huizen die niet goed geïsoleerd zijn, die hoge energiekosten en een laag inkomen hebben. Op de korte termijn helpt het kabinet de huishoudens met energiearmoede door inkomensondersteuning in de vorm van energietoeslagen en een prijsplafond op een gemiddeld gebruik van gas en elektriciteit. Op de langere termijn is er het collectieve doel om over te stappen op duurzame energie, zijn er middelen beschikbaar gesteld en plannen in de maak om wijken van het gas af te laten gaan.

In de tussenliggende periode zijn er snel structurele oplossingen nodig voor burgers in de knel. Dat betekent dat maatregelen nodig zijn om woningen energiezuiniger te maken. De overheid heeft een breed scala van instrumenten om burgers daarbij te helpen. Zo zijn er subsidies om woningen te verduurzamen, bieden gemeenten praktische hulp aan in de vorm van energiecoaches en praktische hulpmiddelen zoals tochtstrips en zuinige lampen, en is er een grote informatiecampagne. In de praktijk zien we echter dat de gemeenten niet de burgers bereiken die de voorzieningen het meest nodig hebben om hun huis energiezuiniger te maken. Gemeenten weten ook niet goed of zij met hun voorzieningen alle doelgroepen bereiken, omdat ze hun aanpak niet of nauwelijks evalueren.

We zien verschillen in de aanpak van gemeenten. Zo zijn er gemeenten die proactief handelen door huis-aan-huis advies te geven. Andere gemeenten bieden vooral hulp aan via een website. Soms is die informatie geschreven op een manier die voor de meeste mensen goed te begrijpen is, maar dat is niet altijd het geval. Wij zien daarin ook kansen voor gemeenten om te leren van elkaar en op die manier ook de meest kwetsbare groepen te bereiken. Het fysieke domein van de energievoorzieningen werkt aanbod gedreven en lange termijn gericht. Het sociale domein van het welzijnswerk werkt vanuit de sociale behoeften van burgers in nood. Gemeenten zouden de samenwerking tussen deze professionals kunnen stimuleren zodat burgers die het nodig hebben een passend aanbod krijgen om hun woningen te verduurzamen.

### 5.1 Ongelijke toegang tot voorzieningen voor de energietransitie

Voorzieningen waarmee mensen op de lange termijn hun energierekening structureel kunnen verlagen, bereiken juist niet de mensen die dat het hardst nodig hebben. Deels ligt dat aan kenmerken van de (woonsituatie van) mensen zelf en deels ligt het aan de manier waarop de overheid voorzieningen aanbiedt.

Zowel uit het documentenonderzoek als uit de straatinterviews blijkt dat de groep burgers die goed zijn of haar weg binnen de gemeente weet te vinden, in veel gevallen ook de groep burgers is die goeddeels zelf in staat is om de noodzakelijke aanpassingen aan de woning te verrichten en te financieren. De groep burgers die nu (verder) in de knel dreigt te komen met het betalen van de energierekening weet de mogelijkheden die er zijn voor verduurzaming en de voorzieningen die de overheid aanbiedt juist niet goed of helemaal niet te vinden. Tot slot heeft niet iedereen het geld om dure maatregelen zoals betere isolatie te voorfinancieren.

## 5.2 Huurders hebben minder mogelijkheden tot verduurzaming dan eigenaren

Huurders hebben minder zeggenschap over de verduurzaming van de woning dan eigenaren. Zij moeten voor maatregelen zoals grootschalige isolatie wachten tot de verhuurder deze doorvoert. De Rijksoverheid heeft inmiddels wel prestatieafspraken gemaakt met woningcorporaties, waarbij de slechtst presterende energielabels voor 2028 opgeknapt moeten zijn en anders niet langer verhuurd mogen worden. Ook gemeenten maken afspraken met woningcorporaties.

## 5.3 Niet alle gemeenten hebben zicht op huishoudens in energiearmoede

Om te beginnen is inzicht nodig in welke huishoudens het hardst worden getroffen door energiearmoede. Daarvoor moeten gemeenten weten welke woningen als eerste moeten worden aangepakt, hoe dat het beste kan gebeuren gelet op de kenmerken van de mensen zelf. Niet alle gemeenten hebben dit inzicht. We zien wel dat veel gemeenten de maatregelen steeds meer toespitsen op lagere inkomensgroepen, maar dat deze aanpak soms stuit op gevoeligheden op het gebied van informatiedeling en de privacywetgeving.

## 5.4 Informatie over de energietransitie bereikt niet alle huishoudens

Het verhaal van de energietransitie wordt regelmatig als een vrij technische aangelegenheid gebracht en daarmee komt de transitie wat meer op afstand te staan in de hoofden van burgers. Veel informatie wordt aangeboden via internet. Dat is niet voor iedereen een toegankelijk medium. Bovendien is de informatie soms ingewikkeld geschreven of is de website zo gestructureerd dat het lastig is om de relevante informatie te vinden. Tot slot krijgen huurders vooral informatie over 'tips en strips', terwijl huiseigenaren ook worden geïnformeerd over structurele maatregelen.

## 5.5 Proactieve aanpak werkt om burgers mee te nemen in de energietransitie

Hoe meer gemeenten burgers kunnen ontlasten hoe beter een aanpak lijkt te werken, zoals het geval is met energieplafonds en de klusteams of FIXbrigades. Dit helpt bij het betalen van en besparen op de energierekening, maar voor het grootschalig isoleren en verduurzamen van woningen zijn er nog weinig proactieve aanpakken. In alle gemeenten die wij hebben bekeken, zijn er verschillende vormen van subsidies en leningen voor de verduurzaming van de woning. Deze zijn veelal alleen op aanvraag beschikbaar voor woningeigenaren. De burgers die wonen in (sociale) huurhuizen van woningcorporaties moeten wachten tot hun woningen aan de beurt zijn en lijken voorlopig aangewezen te zijn op korte termijn oplossingen gericht op besparen, zoals een Energiebox met tips en strips en de energietoeslag.

## 5.6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek doet de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen aan gemeenten:

### 1. Bied laagdrempelige toegang tot voorzieningen voor de energietransitie

Zorg dat voorzieningen voor de energietransitie alle burgers in gelijke mate bereiken, door huishoudens in energiearmoede proactief te benaderen en regelingen zo laagdrempelig mogelijk te maken. Nu zijn subsidievoorzieningen vaak beter toegankelijk voor vermogende huiseigenaren dan voor huurders met weinig middelen, kennis en vaardigheden. Veel subsidies en leningen veronderstellen dat mensen de middelen hebben om investeringen voor te financieren. Dat is voor veel mensen niet mogelijk.

### 2. Voorkom dat de aandacht voor de symptoombestrijding duurzame oplossingen in de weg zit

Veel beleidsaandacht is op dit moment gericht op inkomensondersteunende maatregelen. Dat is echter symptoombestrijding en geen oplossing voor de lange termijn. Het kan zelfs prikkels om te gaan verduurzamen verminderen. Het is noodzakelijk om zo snel en grootschalig mogelijk slecht geïsoleerde én geventileerde woningen aan te pakken.



### **3. Verschuif de aandacht van vroeg-signalering naar preventie van energieschulden**

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening draagt gemeenten en andere instanties zoals woningcorporaties en energiebedrijven op om vroegtijdig schulden te signaleren. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in hoe zij het hulpaanbod aan een inwoner doen. We zien dat er verschillende initiatieven van de grond komen voor vroeg-signalering van schulden. Sommige gemeenten proberen in samenwerking met schuldhulpverleningsinstanties deze problematiek rondom schulden in een vroeg stadium op te merken en aan te pakken. Hoe eerder je mensen in een kwetsbare positie kunt bereiken, hoe beter dat is. Maar organisaties en professionals zijn soms ook terughoudend met het delen van privacygevoelige informatie door mogelijke schending van privacywetgeving (AVG). Uit de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden volgt bovendien dat in 2021 gemeenten maar een klein deel van de burgers die zij na signalering contacteren, daadwerkelijk kunnen bereiken.<sup>40</sup> Vervolgens accepteert maar een klein deel de geboden hulp. Samenwerken van het fysieke en sociale domein binnen de gemeenten dient er op gericht te zijn om vroeg-signalering van schulden zo veel mogelijk om te zetten in preventief optreden om financiële problemen te voorkomen. Als we begrijpen waarom mensen de aangeboden hulp niet aanpakken, kan de overheid de aangeboden hulp daar beter op afstemmen.<sup>41</sup>

### **4. Verbind kennis uit het sociale en fysieke domein om huishoudens in energiearmoede beter te bereiken**

Gemeenten hebben inzicht nodig in de samenstelling van het woningbestand en moeten weten welke inwoners het meest kwetsbaar zijn. Daardoor kan de gemeente prioriteiten stellen en ook gericht proactief hulp bieden. Een aantal gemeenten is hier al mee aan de slag, hun ervaringen kunnen nuttig zijn voor andere gemeenten.

### **5. Bied toegankelijke informatie via gemeentelijke websites voor huurders en eigenaren**

De Nationale ombudsman verwacht van overheden dat zij actief informatie verstrekken over mogelijkheden. Als een overheidsinstantie beleid of regelingen heeft ontwikkeld, mogen burgers verwachten dat de overheid die informatie actief beschikbaar stelt, zodat voor iedere burger duidelijk is welke mogelijkheden er zijn. Beoordeel de informatie op de website over voorzieningen voor verduurzaming van de woning op toegankelijkheid voor iedereen. Een deel van de beschikbare informatie is nu erg technisch en ontoegankelijk. Overweeg om aanvullend informatie aan te bieden in andere talen dan Nederlands. Ook hier geldt: in ons onderzoek zijn we goede voorbeelden tegen gekomen van gemeenten die gericht communicatiekanalen van doelgroepen benutten en intermediairs inzetten, zoals welzijnsmedewerkers in buurthuizen. Andere gemeenten kunnen dit gebruiken als inspiratiebron.

### **6. Evalueer en monitor of de transitieaanpak de doelgroepen bereikt**

Op dit moment hebben gemeenten nog te weinig inzicht in de effectiviteit van hun beleid en de mate waarin de voorzieningen de doelgroepen bereiken. Evaluaties en voortgangsrapportages kunnen helpen om te achterhalen welke burgers in welke wijken zijn bereikt.

40 [www.divosa.nl/nieuws/380-duizend-signalen-van-betalingsachterstanden-vaste-lasten-8-duizend-inwoners-accepteerden](https://www.divosa.nl/nieuws/380-duizend-signalen-van-betalingsachterstanden-vaste-lasten-8-duizend-inwoners-accepteerden)

41 Jungmann, N. (2022) Een effectieve schuldenaanpak vraagt meer dan vroegsignalering. In NVVK essay bundel Denken over hulp bij financiële zorgen, p. 33. [www.nvvk.nl/page/1439/2022/09/16/Minister-Schouten-ontvangt-eerste-exemplaar-NVVK-essaybundel-Tijd-voor-Toekomst](https://www.nvvk.nl/page/1439/2022/09/16/Minister-Schouten-ontvangt-eerste-exemplaar-NVVK-essaybundel-Tijd-voor-Toekomst)

## Bijlage: Europees, nationaal en lokaal beleid om huishoudens te ondersteunen bij de energietransitie

### Beleid

Met het plan *NextGenerationEU* laat de Europese Commissie zien wat Europa moet doen om in 2050 gezonder en klimaatbestendig te zijn.<sup>42</sup> De Green New Deal moet zorgen dat Europa het eerste klimaatneutrale continent wordt door:<sup>43</sup>

- een netto-uitstoot van broeikasgassen van nul tegen 2050
- economische groei zonder uitputting van grondstoffen
- geen mens of regio die aan zijn lot wordt overgelaten

Het welzijn en de gezondheid van burgers moet voorop komen te staan in al het beleid. Om burgers meer inspraak te geven in de steden en leefomgeving van de ( nabije) toekomst is het Nieuw Europees Bauhaus gelanceerd.<sup>44</sup> Juist vanwege de ingrijpende gevolgen in de leefomgeving van de gehele energietransitie is het van belang dat burgers zo vroeg mogelijk in het creatieproces kunnen meedenken. Burgers zijn uitgenodigd om via de website van het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie plannen in te dienen om de eigen leefomgeving te verbeteren.<sup>45</sup>

Het kabinet kiest voor een meersporenbeleid om de transitie te versnellen. De overheid werkt aan een wetgevend kader en stelt extra financiering en subsidiemogelijkheden beschikbaar voor woningeigenaren en huurders. Om dit mogelijk te maken is het Nationaal Isolatieprogramma aangevuld, het Warmtefonds uitgebreid en de verhuurdersheffing aangevuld.<sup>46</sup> Ook probeert het Rijk burgers bewust te maken van de rol die zij zelf kunnen spelen in de energietransitie. Tot slot ondersteunt het Rijk gemeenten via het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. In het Klimaatakkoord (2019) is afgesproken om Nederland op te delen in dertig Regionale energiestrategieën (RES'en) die ieder hun eigen plannen mogen uitwerken om op termijn naar netto nul CO<sub>2</sub> uitstoot te gaan. Het idee hierachter is dat iedere regio in Nederland eigen kansen en uitdagingen heeft op het gebied van de energietransitie en dat de besluitvorming op deze wijze zo dicht mogelijk bij de burgers blijft. De RES is opgezet, mede vanuit de gedachte dat de energietransitie een proces is van ons allemaal en waar dus ook iedere burger in Nederland over mag meedenken.

Om de gemeenten te helpen de doelstellingen te halen, is het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie opgericht. Dit is een samenwerkingsverband tussen de Rijksoverheid, VNG en IPO en is vergelijkbaar met het Nationaal Programma RES. Het programma biedt ondersteuning van gemeenten door kennisdeling en netwerkbijeenkomsten en monitort de uitvoering van de transitievisies warmte.<sup>47</sup> Het programma is er op gericht om knelpunten in beleid snel te identificeren om vervolgens de uitvoering zo goed en efficiënt mogelijk te laten verlopen.

42 Europese Unie, 'Next GenerationEU': [www.europa.eu/next-generation-eu/index\\_nl](http://www.europa.eu/next-generation-eu/index_nl)

43 Europese Commissie, 'Een Europese Green Deal': [www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_nl](http://www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl)

44 Europese Commissie, 'Nieuw Europees Bauhaus : ondersteuning van steden en burgers bij lokale initiatieven': [www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_22\\_2141](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_2141)

45 EIT, 'New European Bauhaus Call for proposals for Citizen Engagement Activities': [www.eiturbanmobility.eu/eit-community-new-european-bauhaus-call-for-proposals-for-citizen-engagement-activities/](http://www.eiturbanmobility.eu/eit-community-new-european-bauhaus-call-for-proposals-for-citizen-engagement-activities/)

46 Energy Cities, 'WellBased': [www.energy-cities.eu/project/wellbased/](http://www.energy-cities.eu/project/wellbased/)

47 Overeenkomst Aedes en BZK. <https://aedes.nl/media/document/prestatieafspraken-tariefverlaging-verhuurderheffing-1-1-2022>

Daarnaast is er het [Programma Versnelling verduurzaming Gebouwde Omgeving](#). Hierin zijn de afspraken uit het coalitieakkoord wat betreft de energietransitie in de gebouwde omgeving verder uitgewerkt. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening stelt in zijn [brief](#) van 13 september 2022 dat het de bedoeling is dat gemeenten de transitievisie warmte die zij hebben opgesteld de komende tijd gaan uitwerken in concretere wijkuitvoeringsplannen. Om gemeenten bij het opstellen hiervan te ondersteunen, zijn er verschillende handreikingen uitgewerkt. Het doel van de minister is dat gemeenten deze wijkuitvoeringsplannen in 2024 zoveel als mogelijk hebben uitgewerkt.

Alle tien gemeenten hebben plannen voor het behalen van netto nul CO<sub>2</sub> uitstoot in 2050. Er zijn ook steeds meer gemeenten die de doelstelling om naar netto nul CO<sub>2</sub> uitstoot te gaan naar voren hebben gehaald, waaronder Groningen in 2035 en Parkstad Limburg in 2040. Wat opvalt is dat sommige gemeenten waaronder Parkstad Limburg en Rotterdam al stappen zetten richting de doorrekening van bepaalde plannen voor de energietransitie. Hierdoor is de tussentijdse evaluatie ook wat makkelijker aangezien de doorrekening vrij concrete tussenstappen opleveren waaraan te toetsen valt. Het is de bedoeling dat gemeenten de transitievisie warmte die zij hebben opgesteld de komende tijd gaan uitwerken in concretere wijkuitvoeringsplannen.

### Regelgeving en afspraken

De Europese Commissie is bezig om de streefdoelen voor de lange termijn afdwingbaar te maken via verordeningen. Daarbij komt ook steeds meer oog voor de sociale aspecten van de energietransitie. Zo werkt de Europese Commissie in het energietransitieplan aan normeringsvoorstellen voor verduurzaming van woningen. De Europese Commissie wil dat in 2030 huurwoningen volledig emissievrij zijn, inclusief onder meer eisen voor ventilatie en circulair materiaalgebruik. Daarbij is er ook oog voor dat verhuurders huurders niet opzadelen met kostenstijging als gevolg van hogere isolatienormen.<sup>48</sup> Om te laten zien hoe de toekomst er uit zal zien, dient Groningen als Europese teststad voor de ontwikkeling van nieuwe energietechnieken.

Met normering en positieve prikkels bevordert het kabinet dat verhuurders huurwoningen met slechte isolatie verduurzamen. Woningen met slechte isolatie en energielabel mogen op termijn niet meer worden verhuurd.<sup>49</sup> En vanaf 2026 mogen huishoudens geen nieuwe cv ketel meer laten plaatsen, maar moeten zij gebruik maken van een duurzaam alternatief, zoals een hybride of elektrische warmtepomp of aansluiting op het warmtenet.<sup>50</sup>

Het Ministerie van EZK werkt aan een Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Daarin staat onder meer dat eigenaren van koopwoningen niet meer mogen weigeren om mee te doen als een wijk overstapt op een warmtepomp.<sup>51</sup> EZK werkt ook aan een nieuwe Energiewet als wettelijke fundament van de energietransitie ter vervanging van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998. Het wetsvoorstel regelt onder meer consumentenbescherming en biedt huishoudens meer mogelijkheden voor actieve deelname aan de energiemarkt.<sup>52</sup>

Gemeenten maken met corporaties prestatieafspraken over alternatieve energiebronnen en verduurzaming van woningen. Bij verduurzamen gaat het zowel om isolatie, zodat de energierekening beperkt blijft, als om ventilatie waardoor er geen vocht en schimmel ontstaat. Door de verlaging van de verhuurdersheffing hebben corporaties ook meer geld om bestaande

48 Politico (15 december 2021). Brussels' big building grab.

49 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021) Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 - 2025. [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst)

50 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/17/hybride-warmtepomp-de-nieuwe-standaard-vanaf-2026](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/17/hybride-warmtepomp-de-nieuwe-standaard-vanaf-2026)

51 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/15/wetsvoorstel-voor-warmtetransitie-in-gebouwde-omgeving-in-consultatie](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/15/wetsvoorstel-voor-warmtetransitie-in-gebouwde-omgeving-in-consultatie)

52 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/01/nieuwe-energiewet-wordt-fundament-van-de-energietransitie](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/01/nieuwe-energiewet-wordt-fundament-van-de-energietransitie)

woningen te verduurzamen en duurzaam nieuw te bouwen. Gemeenten kunnen erop toezien dat corporaties de verduurzamingsafspraken nakomen en dat sociale huurders voldoende inspraakmogelijkheden hebben over woonkosten en woonkwaliteit. Bij private verhuur zijn de interventiemogelijkheden beperkt. De gemeente kan normerend en handhavend optreden bij misstanden en private verhuurders doorverwijzen naar de huurcommissie.

### Subsidies en hulp in natura

De Europese Commissie komt met een sociaal steunfonds van meer dan 140 miljard om de lagere inkomens in Europa te compenseren voor de stijgende kosten.<sup>53</sup> Momenteel zijn verschillende programma's en projecten in ontwikkeling. De EU stelt ook lokale subsidies beschikbaar voor organisaties die werken aan sociale voorzieningen voor de energietransitie. Zo ontvangt de Amsterdamse FIXbrigade EU-subsidie voor het verduurzamen van woningen in achterstandswijken.

In het Nederlandse Klimaatakkoord is in 2019 onder meer het principe van 'woonlasten-neutraliteit' opgenomen waardoor de huurder financieel niet achteruit mag gaan na verduurzaming van de woning. De huur mag slechts stijgen met het bedrag dat wordt bespaard op de energierekening.<sup>54</sup> De overheid kan voor het uitgangspunt van woonlastenneutraliteit alleen geen individuele garantie geven aan burgers.<sup>55</sup> Nu de energieprijzen stijgen, is de vraag extra urgent ten opzichte van welk moment de woonlasten van inwoners gelijk moeten blijven. De Tweede Kamer heeft het kabinet in mei 2021 verzocht om het isolatiebeleid en de subsidieregelingen te evalueren, daaruit lessen te trekken zodat Nederland sneller, slimmer en socialer gaat isoleren.<sup>56</sup> De motie Grinwis benoemt specifiek de toegang van lage inkomens tot de regelingen, omdat uit de evaluatie van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis blijkt dat lagere inkomens relatief minder gebruik maken van de regeling dan hogere inkomens.<sup>57</sup>

Het regeerakkoord (2021) voorziet in een langjarig Nationaal Isolatieprogramma tot ten minste 2030 om woningen sneller, slimmer en socialer te isoleren. De overheid gaat mensen actief benaderen, begint bij de woningen die het slechtst geïsoleerd zijn en biedt (extra) ondersteuning aan huishoudens met een laag- en middeninkomen. Eind 2021 stelde het kabinet via de gemeenten € 150 miljoen ter beschikking voor de aanpak van energiearmoede.<sup>58</sup> Het kabinet stelt tot 2030 € 4 miljard beschikbaar om 2,5 miljoen woningen te isoleren, waarbij in eerste instantie de focus ligt op de 1,5 miljoen woningen met energielabel E of hoger.<sup>59</sup> Het programma bestaat uit een mix van instrumenten, waaronder voorlichting via verschillende websites en 0% rente leningen genaamd energiebespaarleningen via het Warmtefonds.<sup>60</sup>

De duurzaamheidsdoelstellingen en energievraagstukken pakt de overheid aan in samenwerking met private partijen. Een voorbeeld is het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting<sup>61</sup> (hierna: SVN) die in samenwerking met gemeenten financiering verstrekt om woningen te verduurzamen. Een andere publiek-private samenwerking is het Nationaal Warmtefonds<sup>62</sup>, dat financiering voor de verduurzaming van huizen en gebouwen van eigenaar-bewoners, Verenigingen van Eigenaars

53 <https://nos.nl/artikel/2389275-europese-commissie-presenteert-ambitieuze-klimaatwetten-iedereen-gaat-het-merken>

54 Rijksoverheid Klimaatakkoord: [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)

55 Rijksoverheid, 1 juni 2022, 'Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving': [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/beleidsprogramma-versnelling-verduurzaming-gebouwde-omgeving](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/beleidsprogramma-versnelling-verduurzaming-gebouwde-omgeving), p. 26

56 Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 699

57 [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/15/evaluatie-subsidieregeling-energiebesparing-eigen-huis](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/15/evaluatie-subsidieregeling-energiebesparing-eigen-huis)

58 Kamerstukken II 2021/22, 29013, nr. 272. Rijksoverheid (15 oktober 2021) Nieuwsbericht '150 miljoen euro voor aanpak energiearmoede kwetsbare huishoudens.' [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/15/150-miljoen-euro-voor-aanpak-energiearmoede-kwetsbare-huishoudens](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/15/150-miljoen-euro-voor-aanpak-energiearmoede-kwetsbare-huishoudens)

59 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/02/kabinet-start-landelijke-energiebesparingscampagne-en-komt-met-nationaal-isolatieprogramma-om-2.5-miljoen-woningen-snel-te-isoleren](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/02/kabinet-start-landelijke-energiebesparingscampagne-en-komt-met-nationaal-isolatieprogramma-om-2.5-miljoen-woningen-snel-te-isoleren)

60 Zie [www.verbeterjehuis.nl](http://www.verbeterjehuis.nl), [www.warmtefonds.nl](http://www.warmtefonds.nl), Nationaal Isolatieprogramma.

61 [www.svn.nl](http://www.svn.nl)

62 [www.warmtefonds.nl/over-ons](http://www.warmtefonds.nl/over-ons)

en scholen biedt. Ook de twee laatstgenoemde fondsen zijn een stichting. De inzet van private partijen voor publieke doelen kan het lastiger maken voor burgers om klachten in te dienen.

Gemeenten ondersteunen minima onder meer met hulp in natura. Zo zijn er energiecoaches die advies geven over energiebesparing en bieden sommige gemeenten de Energiebox aan.

### **Bewustwording en informatievoorziening**

Vanuit het Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020 gaat er veel EU-geld naar kennisontwikkeling.

Het Rijk is in september 2019 begonnen met een brede publieksaanpak die tot doel heeft burgers bewust te maken van hun persoonlijke rol in de transitie en hen te stimuleren hun gedrag te veranderen. De publiekscampagne benadert de burger via gerichte communicatie op momenten dat deze er het meest voor open staat. Daarnaast is er een koepelcampagne waarbij het Rijk, private en publieke stakeholders, onder verantwoordelijkheid van de departementen, deelcampagnes ontwikkelen en uitvoeren, die bepaalde onderwerpen uit het Klimaatakkoord intensief belichten.<sup>63</sup>

Gemeenten gebruiken vooral hun website om burgers van kennis en informatie te voorzien over de energietransitie. Sommige gemeenten zoals Den Haag benaderen bewoners ook actief via Facebook en brieven met aanbiedingen voor energieadvies. Huishoudens met een hoger inkomen kunnen ook een beroep doen op energiecoaches voor advies. Zij moeten hier wel voor betalen.

---

63 Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030, p. 20. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan)



**Nationale ombudsman**

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63  
[nationaleombudsman.nl](http://nationaleombudsman.nl)

Rapportnr: 2022/201 is een uitgave van de  
Nationale ombudsman, december 2022

