

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 425

Brief van de minister van Klimaat en Groene
Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2025

Met de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) stimuleert het kabinet isolatiemaatregelen, warmtepompen, zonneboilers en de aansluiting op een warmtenet. Onderzoeksbureau CE Delft heeft voor de periode 2019-2023 de ISDE geëvalueerd.¹ In de evaluatie, die het kabinet hierbij aanbiedt aan de Kamer, is ook vervolg gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het aantal meelifters en de vermindering van de CO₂-uitstoot in kaart te brengen.² Op basis van de evaluatie beveelt CE Delft aan om de regeling zoveel mogelijk te continueren, omdat de ISDE een significante bijdrage levert aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Daarnaast geeft CE Delft een aantal suggesties om de ISDE te optimaliseren.

Met deze brief informeert het kabinet de Kamer over de opvolging van de aanbevelingen. Ook geeft deze brief inzicht in de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming en het financiële kader van de ISDE. Ten slotte wordt met deze brief de toezegging³ afgedaan om de Kamer rondom de voorjaarsbesluitvorming te informeren over de ISDE, waarbij de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) de Kamer voor de zomer nog apart informeert over de stand van zaken rondom verduurzaming en het isolatieoffensief (Kamerstuk 30 196, nr. 841).

Uitkomsten evaluatie

De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de ISDE bijdraagt aan de realisatie van de duurzame energiedoelen uit het Klimaatakkoord. Het doel van de ISDE is het realiseren van CO₂-reductie door het verlagen van het fossiele energieverbruik ten behoeve van verwarming van woningen en gebouwen. Dit gebeurt

¹ In lijn met het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS), om ten minste eenmaal in de vijf jaar een subsidieregeling te evalueren op haar doeltreffendheid en doelmatigheid.

² Algemene Rekenkamer (2024), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2023-ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat>

³ TZ202412-150

door particuliere en zakelijke gebruikers financieel tegemoet te komen bij de aanschaf en installatie van duurzame maatregelen (particulier en zakelijk), isolatie (alleen particulier) en duurzame energie-opwek (alleen zakelijk) voor woningen en gebouwen.

In de periode 2019-2023 is het belang van de ISDE sterk toegenomen. Het aantal aanvragen groeide van ongeveer 40.000 in 2019 naar bijna 250.000 in 2023. Het jaarlijkse budget is tussentijds opgehoogd om overvraging te voorkomen en steeg in de evaluatieperiode van € 160 miljoen in 2019 naar € 590 miljoen in 2023. Uit een enquête blijkt dat ongeveer twee derde van de eigenaar-bewoners bekend is met verduurzamingssubsidies⁴, waarvan ongeveer de helft de ISDE kent. Iets minder dan 20% van de eigenaar-bewoners denkt dat er geen subsidiemogelijkheden of andere maatregelen zijn om verduurzaming te helpen betalen.

De ISDE is doeltreffend

In de evaluatieperiode zijn meer dan 760.000 verduurzamingsmaatregelen gerealiseerd met behulp van de ISDE. De totale marktwaarde van de gerealiseerde maatregelen bedroeg € 3,6 miljard, waarvan € 1,1 miljard werd gedekt door subsidie uit de ISDE. Gedurende de evaluatieperiode is ongeveer 53% van het budget naar warmtepompen gegaan en 36% van het budget naar isolatiemaatregelen (die sinds 2021 via de ISDE ondersteund worden). De ISDE heeft tussen 2019 en 2023 een CO₂-reductie van 663 kton opgeleverd.

In de evaluatie is de doeltreffendheid gemeten door te onderzoeken in welke mate het aannemelijk is dat een maatregel met behulp van de subsidie tot stand is gekomen. Deze additionaliteit is door CE Delft en SEO in kaart gebracht door middel van een enquête onder eigenaar-bewoners en een keuze-experiment (vignettenstudie). Hierbij is onderscheid gemaakt tussen harde additionaliteit (de maatregel was zonder ISDE niet genomen), zachte additionaliteit (maatregelen die deels, later of in een andere vorm zouden zijn getroffen zonder ISDE) en geen additionaliteit (dezelfde maatregel zou op hetzelfde moment zijn getroffen zonder ISDE).

Uit de evaluatie blijkt dat er bij 63% van de aanvragen sprake is van een vorm van additionaliteit (17% hard en 46% zacht). Bij 37% is geen sprake van additionaliteit, dit betreft de zekere meelifters. Belangrijke kanttekening is dat de additionaliteit sterk verschilt per

⁴ DVJ Insights. (2024). Campagne-effectonderzoek verbeter je huis - isolatie (voorjaar 2024), zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/07/08/campagne-effectonderzoek-verbeter-je-huis-isolatie-voorjaar-2024>

maatregel. Specifiek voor warmtepompen⁵, de maatregel met het grootste budgettaire beslag, ligt de additionaliteit (hard en zacht samen) tussen de 65% en 73%. Op basis van de additionaliteit beoordelen de onderzoekers de ISDE als doeltreffend en concluderen zij dat alle type gesubsidieerde maatregelen bijdragen aan de doelstelling om CO₂-uitstoot te verminderen.

Additionaliteit verschilt niet tussen inkomensgroepen

Uit het keuze-experiment blijkt dat de additionaliteit van de ISDE vrijwel niet verschilt tussen inkomensgroepen (maximaal 1 procentpunt). Dit duidt erop dat, waar sprake is van additionaliteit, de ISDE bij alle inkomens, ook bij hogere inkomens, doorslaggevend is bij de keuze om verduurzamingsmaatregelen te treffen.

Doelmatigheid en additionaliteit zijn in balans

Onder doelmatigheid wordt de mate waarin het subsidiebedrag bijdraagt aan de te realiseren doelstelling verstaan. De doelmatigheid van de ISDE is beoordeeld door het verleende subsidiebedrag per ton CO₂-reductie te berekenen. De ISDE kent een bruto doelmatigheid van € 94 per ton CO₂-reductie. Dat betekent dat het € 94 kost om een ton CO₂-reductie te behalen via de ISDE. Zoals hierboven toegelicht is 63% van de aanvragen additioneel. Een deel van de CO₂-reductie was waarschijnlijk ook zonder subsidie bereikt. Wanneer enkel wordt gekeken naar het deel van de aanvragen dat additioneel is noemen we dat netto doelmatigheid. De netto doelmatigheid komt uit op € 147 (hard + zacht) tot € 552 (hard) per ton CO₂-reductie over de gehele regeling. De doelmatigheid verschilt sterk per techniek.

Spouwmuur- en vloerisolatie en de *all-electric* warmtepomp zijn relatief doelmatige technieken, terwijl de zonneboiler een lage doelmatigheid kent. De doelmatigheid van de ISDE is vergeleken met andere verduurzamingsregelingen in Nederland en Duitsland. De bruto doelmatigheid van de ISDE is vergelijkbaar met de SDE+(+). In vergelijking met de Duitse investeringssubsidie voor warmtenetaansluitingen, warmtepompen, biomassa-verwarming en elektrische verwarming⁶ is de doelmatigheid van de ISDE fors hoger.

Naast het subsidiebedrag is ook gekeken naar de doelmatigheid van de uitvoeringskosten van de ISDE. Deze bedragen over de evaluatieperiode gemiddeld 3,6% van de kasuitgaven. Dat is vergelijkbaar met andere verduurzamingssubsidies. De onderzoekers concluderen dat op de uitvoering van de regeling

⁵ Hybride en All Electric

⁶ De *Gebäudeenergiegesetz*

beperkte doelmatigheidswinst te behalen valt. De onderzoekers oordelen positief over de balans tussen doelmatigheid en additionaliteit en de wijzigingen die tijdens en na de evaluatieperiode zijn doorgevoerd. De doelmatigheid kan verder verhoogd worden door zo veel mogelijk in te zetten op technieken die de hoogste CO₂-reductie per euro subsidie opleveren. Een hogere doelmatigheid kan echter wel ten koste gaan van de doeltreffendheid, omdat dan mogelijk op totaalniveau minder CO₂-reductie wordt behaald. Om die reden adviseren de onderzoekers hier een integrale afweging in te maken.

Doenvermogen sluit in grote lijnen aan bij de ISDE aanvraag

Mensen moeten beleid niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen, noemen we doenvermogen. In de context van de ISDE refereert dit aan het vermogen om de stappen te ondernemen om de maatregelen aan te schaffen, te laten uitvoeren en subsidie aan te vragen. Volgens de onderzoekers past het doenvermogen van aanvragers in grote lijnen bij de gevraagde handelingen om gebruik te maken van de ISDE om investeringen te doen. Gebruikers oordelen positief over de begrijpelijkheid, snelheid en eenvoudigheid van de regeling. Het onderzoek naar doenvermogen laat wel zien dat moeilijk bereikbare groepen, bijvoorbeeld met een lage sociaaleconomische status, beperkte taal- of digitale vaardigheden of een lager vertrouwen in de overheid minder gebruik maken van de regeling.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en doenvermogen, doet CE Delft een aantal aanbevelingen voor de ISDE. Er wordt geadviseerd de regeling zoveel mogelijk te continueren, de bekendheid van de regeling te vergroten en integraal af te wegen technieken met een lagere doelmatigheid minder te subsidiëren. Tevens wordt geadviseerd de ontwikkeling naar de vraag naar aansluitingen op het warmtenet en elektrische kookplaten en het gebruik van de staffel⁷ te monitoren. Ook wordt aanbevolen om een heldere en meetbare doelstelling te formuleren. Ten slotte wordt aanbevolen om te onderzoeken of het aanvragen en voorfinancieren door de leverancier een mogelijkheid is.

Kabinetsreactie

Het kabinet is de onderzoekers erkentelijk voor de evaluatie en aanbevelingen en deelt hun mening dat de ISDE zoveel mogelijk

⁷ Met de staffel wordt het subsidiebedrag voor aanvragers van isolatiemaatregelen die binnen 24 maanden een tweede ISDE-maatregel aanvragen verdubbeld.

gecontinueerd moet worden. Om die reden zijn bij de voorjaarsbesluitvorming middelen overgeheveld ten behoeve van de ISDE en heeft het kabinet besloten om de huidige subsidie-intensiteit voor 2026 te handhaven. Het evaluatierapport geeft geen aanleiding voor grote beleidswijzigingen per 2026. Het kabinet zet in lijn met de aanbevelingen in op een verdere optimalisatie van de ISDE. Dit wordt hieronder per aanbeveling toegelicht. Medio volgend jaar neemt het kabinet een besluit over de vormgeving van de ISDE vanaf 2027. Hierbij worden de uitkomsten van het normtraject voor slimme warmtepompen betrokken. In het normtraject heeft de Stichting Koninklijk Nederlandse Normalisatie Instituut (NEN) opdracht gekregen om een Nederlandse Technische Afspraak (NTA) voor slimme warmtepompen te ontwikkelen.

Bekendheid van de regeling

Het kabinet is tevreden dat twee derde van de burgers bekend is met het bestaan van duurzaamheidssubsidies. Daarbij is het van belang dat zoveel mogelijk burgers meegaan in de energietransitie en ondersteund worden in de verduurzaming van hun huis of kantoor. Het kabinet blijft de komende jaren investeren in de bekendheid van de regeling en heeft daartoe budget gereserveerd binnen de bestaande middelen voor communicatie over de regeling door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Daarnaast blijft het kabinet in samenspraak met RVO de website voor de regeling aanpassen en verbeteren.

Het ministerie van VRO heeft daarnaast de publiekscampagne 'Wie isoleert, profiteert' ontwikkeld, die in 2024 van start is gegaan. In de campagne wordt verwezen naar de website www.verbeterjehuis.nl. Deze website biedt een centrale en onafhankelijke plek waar het kabinet in samenwerking met Milieu Centraal informatie en handelingsperspectief biedt aan burgers over welke maatregelen zij kunnen nemen om te verduurzamen, welke subsidies beschikbaar zijn en wat dit hen oplevert. Ook als onderdeel van de verbetercheck krijgen zij bijvoorbeeld advies op maat en passende informatie over hoogte van subsidies, zoals de ISDE, voor gekozen maatregelen.

Doelmatigheid

De onderzoekers adviseren te overwegen technieken met een lage doelmatigheid minder te subsidiëren en hierin een integrale afweging te maken. De ISDE wordt jaarlijks geoptimaliseerd en er wordt steeds opnieuw gekeken naar het toevoegen en behouden van technieken. Hierbij maakt het kabinet een integrale afweging tussen doelmatigheid, doeltreffendheid en de complexiteit van de regeling. Ook de impact op netcongestie weegt hierin mee. Dit

afwegende, is het kabinet tevreden over de huidige technieken in de ISDE. Er wordt opvolging gegeven aan de aanbeveling van de onderzoekers om per 2026 energiezuinige ventilatie toe te voegen als maatregel in de ISDE. Naast isoleren en duurzaam verwarmen is ventileren een belangrijk onderdeel van een duurzame, toekomstbestendige woning.

De evaluatie brengt specifiek de relatief lage doelmatigheid van zonneboilers naar voren. Per 2024 (na de evaluatieperiode) is vanwege doelmatigheidsoverwegingen al besloten het subsidiebedrag voor zonneboilers van categorie 2 en 3 naar beneden bij te stellen.⁸ De subsidiëring van zonneboilers wordt niet verder versoerd. Hierbij speelt, in het kader van netcongestie, ook mee dat zonneboilers op een netneutrale manier tapwater kunnen verwarmen.

Zoals eerder aan de Kamer toegezegd⁹, onderzoekt het kabinet in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer¹⁰ hoe ongewenste overlap met warmtenetten kan worden voorkomen, zodat de ondersteuning van warmtenetten en warmtepompen op doelmatige wijze kan blijven plaatsvinden. Daarbij kijkt het kabinet hoe dit op een uitvoerbare en juridisch houdbare manier geïmplementeerd kan worden. Het kabinet informeert de Kamer over de uitkomsten van dit traject en in hoeverre dit een impact heeft op de ISDE vanaf 2027.

Monitoring vraag en staffel

Het kabinet deelt het beeld van de onderzoekers dat er relatief beperkt gebruik gemaakt wordt van de subsidiëring voor een aansluiting op het warmtenet en elektrische kookvoorzieningen. Het kabinet blijft de ontwikkeling van het aantal subsidieaanvragen voor deze categorieën monitoren en brengt in kaart of deze maatregelen passender zijn in een andere regeling. In lijn met de aanbeveling van de onderzoekers wordt ook de staffel gemonitord. Via de staffel krijgen aanvragers van isolatiemaatregelen die binnen 24 maanden een tweede maatregel nemen additionele subsidie.

Doelstelling

De onderzoekers adviseren een heldere en meetbare doelstelling te formuleren voor de CO₂-reductie door de ISDE. Deze aanbeveling

⁸ Er was sprake van overstimulering, zie ook: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/isde/wijzigingen-2024>.

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 32 813, nr. 1512

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2025), Een koud bad voor warmtenetten. Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/02/04/een-koud-bad-voor-warmtenetten>

neemt het kabinet over in samenhang met een aantal andere inhoudelijke aanpassingen aan de subsidieregeling die voor 2027 voorzien zijn, zoals de mogelijke stimulering van slimme warmtepompen. Het kabinet verwacht de Kamer hier medio 2026 over te informeren.

Voorfinanciering via leveranciers om doenvermogen te verhogen

De onderzoekers geven aan dat voorfinanciering voor moeilijk bereikbare groepen drempelverlagend kan werken om gebruik te maken van de ISDE. Ze bevelen daarom aan onderzoek te doen naar mogelijke voorfinanciering via leveranciers. Het kabinet deelt de mening van de onderzoekers dat de ISDE laagdrempelig beschikbaar moet zijn voor alle huiseigenaren. Om die reden is sinds de evaluatieperiode gewerkt aan een gemeentelijke aanpak om burgers te ontzorgen. Het is vanaf 2024 mogelijk voor gemeenten om een aanvraag te doen namens bewoners én het subsidiebedrag te ontvangen. Dit kunnen gemeenten doen in het kader van de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma. Alle gemeenten hebben energieloketten die burgers ondersteunen door het geven van advies en praktische ondersteuning bij de verduurzaming van hun woning. Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van het Nationaal Warmtefonds om investeringen in duurzaamheid te financieren. Met deze maatregelen zet het kabinet onder meer in op meer gebruik van de ISDE door moeilijk bereikbare groepen. Het kabinet is vooralsnog niet voornemens om voorfinanciering via leveranciers te onderzoeken, omdat eerst wordt gezien welk effect de reeds genomen maatregelen hebben en voorfinanciering frauderisico's met zich meebrengt. Bovendien blijkt uit recent onderzoek dat deze ondersteunende diensten het meeste vertrouwen bij burgers verdienen als zij uitgevoerd worden door (of in opdracht van) gemeenten.¹¹

Subsidie-intensiteit warmtepompen

DeWarmteTransitieMakers (DWTM) heeft in opdracht van het ministerie van Klimaat en Groene Groei de subsidie-intensiteit voor warmtepompen in de ISDE onderzocht. Dit onderzoek is bijgevoegd bij deze brief. In het rapport is geen rekening gehouden met de subsidietaakstelling uit het Hoofdpijnenakkoord, omdat ten tijde van opstelling nog niet bekend was dat deze ook deels via de ISDE wordt ingevuld. De benoemde budgettaire ruimte voor de ISDE in het rapport is daarmee niet actueel. Het onderzoek van DWTM laat wel zien dat de ISDE een aanzienlijk effect heeft op de terugverdientijd van (hybride) warmtepompen. Daarnaast laat het onderzoek zien dat vanwege het aflopende budget op termijn de

11

<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2025/02/21/energiehuis-centraal-punt-voor-alle-hulp-bij-verduurzamen-woning>

subsidie-intensiteit voor warmtepompen mogelijk naar beneden moet worden bijgesteld om overvraging van de regeling te voorkomen. Dit is afhankelijk van de toekomstige vraag naar warmtepompen en de ontwikkeling in de aanschafprijs. Momenteel bedraagt de subsidie-intensiteit voor warmtepompen gemiddeld 30%. Dit blijft voor 2026 gehandhaafd.

Financieel kader

In de voorjaarsbesluitvorming zijn middelen uit het Klimaatfonds beschikbaar gesteld voor de ISDE. Daarnaast heeft het kabinet, zoals toegezegd, bij de voorjaarsbesluitvorming gekeken of het logisch is om de subsidietaakstelling op een andere manier te verdelen. De uitkomst hiervan is dat invulling van de subsidietaakstelling bij de energie-innovatiemiddelen is gewijzigd en de ISDE voor een zeer beperkt bedrag extra is aangeslagen; tussen 2027 en 2029 met € 0,64 miljoen. In onderstaande tabel 1 is het meerjarige kasbudget van de ISDE weergegeven, zoals opgenomen in de 1e suppletoire begroting 2025 van het ministerie van KGG.

Tabel 1: meerjarig kasbudget ISDE

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kasbudget ISDE	550 miljoen	511 miljoen	529 miljoen	503 miljoen	449 miljoen	374 miljoen

In het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026¹² blijven middelen voor de ISDE gereserveerd die zijn gekoppeld aan de eerder voorgenomen normering van de warmtepomp (€ 145 miljoen). Deze middelen zijn niet meegenomen in bovenstaande tabel. Verder is voor 2025 en 2026 ISDE-budget overgeheveld naar het ministerie van VRO voor de subsidieregeling isolatie en ventilatie gebouwen, woonboten en woonwagens provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo (hierna: Maatregel 29). Om dubbele subsidiëring te voorkomen worden aanvragers die aanspraak kunnen maken op Maatregel 29 uitgesloten van subsidie voor isolatiemaatregelen uit de ISDE.

Tot slot

Het kabinet is tevreden met de positieve resultaten uit de evaluatie van de ISDE. Om die reden zijn middelen uit het Klimaatfonds beschikbaar gesteld en zetten we de regeling in 2026 voort met een gelijke subsidie-intensiteit. Samen met het ministerie van VRO en RVO wordt de komende periode de vormgeving van de regeling per 2026 uitgewerkt. Het belang van duurzame verwarming en

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 33 043, nr. 114

isolatie neemt de komende jaren alleen maar verder toe. De inzet van het kabinet is dat de ISDE daarbij de komende jaren een sleutelrol blijft vervullen.

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans