

bijlage

Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 4.1
Energietransitie en duurzaamheid

Bijlagennummer	Bijlagen 1 t/m 4
Datum	30 oktober 2020
Ons kenmerk	

Bijlage I Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 4.1 Energietransitie en duurzaamheid

Doel

Doel van de beleidsdoorlichting is inzicht geven in doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid op grond van artikel 4.1 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (HVII - BZK) over de periode 2015 tot 2020 conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

Vraagstelling

De centrale vraagstelling in de uit te voeren beleidsdoorlichting luidt:

In hoeverre is het beleid op artikel 4.1 energietransitie en duurzaamheid gericht op verduurzaming van de gebouwde omgeving doeltreffend en doelmatig geweest in de periode van 2015 tot 2020?

De beleidsdoorlichting wordt opgezet conform de richtlijnen van de RPE. De daarin opgesomde lijst van vijftien onderzoeksvragen vormt de basis voor de doorlichting. Deze synthese van bestaande en nog uit te voeren evaluaties van beleidsinstrumenten zal leiden tot een overkoepelende analyse van het verduurzamingsbeleid voor de gebouwde omgeving 2015-2020, waaruit lessen voor toekomstig beleid worden getrokken.

Afbakening

Onderwerp van de beleidsdoorlichting van artikel 4.1 in 2021 is hoofdzakelijk het beleid voortvloeiend uit Energieakkoord en Woonakkoord, beide afgesloten in 2013. Binnen het Energieakkoord zijn doelen geformuleerd voor 1 januari 2020 en 2023. Deze beleidsdoorlichting beperkt zich echter tot de evaluatie van afspraken lopend tot 1 januari 2020.

Beleid voortkomend uit het Klimaatakkoord gebouwde omgeving (KAGO) en de Urgendzaak worden partieel meegenomen. Het Klimaatakkoord is gesloten in juni 2019 en is daarmee per 2020 nog maar net in gang gezet. Dat vergt derhalve een ander accent bij de behandeling van de beleidsinstrumenten voortkomend uit het Klimaatakkoord. Met KAGO zijn bovendien de beleidsdoelen verruimd van energiebesparing en reductie van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving naar een verregaande reductie van CO₂-uitstoot conform de doelen van het Akkoord van Parijs (2015) en de energietransitie naar het gebruik van hernieuwbare energiebronnen met als belangrijk onderdeel het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving.

De beleidsdoorlichting van 2021 richt zich op de instrumenten waarvoor in de periode 2015-2020 onder artikel 4.1 van de begroting van BZK middelen zijn uitgegeven. Vóór 2017 vielen deze instrumenten onder artikel 2.1 *Energie en Bouwkwaliiteit* en 2.4 *Revolverend Fonds Energiebesparing Verhuurders* van de begroting voor Wonen en Rijksdienst (W&R). Alle belangrijke subsidies en opdrachten die in de begrotingen van 2015 tot en met 2019 tot deze artikelen behoorden, zullen worden meegenomen in het onderzoek (zie tabel 1 en bijlage III). Welke van de instrumenten volgens de onderzoekers van voldoende belang en geschikt zijn om aan bod te komen in de doorlichting zal tijdens het onderzoek nader worden bepaald. Bij die afweging zullen ook de mogelijkheden tot operationalisatie van de begrippen effectiviteit en efficiëntie en de beschikbaarheid van adequate gegevens een rol spelen. Hier wordt volstaan met de volgende afbakening: de beleidsdoorlichting gaat over alle reeds geëvalueerde en nog tijds te evalueren instrumenten (zie bijlage III), waarbij het streven is om minstens 80 procent van de kasuitgaven onder de relevante artikelen te betrekken in de doorlichting.

Tabel 1. Uitgaven aan beleid voor energietransitie en duurzaamheid volgens het jaarverslag behorende bij de begrotingen van BZK van 2015 - 2019 en de geraamde uitgaven volgens de begroting van BZK voor 2020 (bedragen x miljoen euro)¹

Begrotingspost	Beleidsinstrument(en)	Realisatie					Vastgestelde begroting
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen		35	149	232	231	246	342
Uitgaven		49	83	97	176	206	481
4.1 Energietransitie en duurzaamheid		20	54	71	149	199	475
Subsidies		18	52	69	146	167	295
Beleidsprogramma energiebesparing	Energielabel, VEL	13	8	6	6	0	0
Energietransitie en duurzaamheid	Urgenda: o.a. PRE, RRE	0	0	0	0	11	33
Beleidsprogramma Bouwregelgeving	Consumentenopleverdossier (WKB), Wet verbetering functioneren vve's ²	3	1	3	6	0	0
Energiebesparing Koopsector	SEEH	0	7	40	3	4	74
Stimuleringsregeling Energiebesparing Huursector	STEP	0	0	0	106	134	139
FES IAGO ³	De Energiesprong (inclusief Brede Stroomversnelling), EPV	1	0	0	0	0	0
Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen	SAH	0	0	0	0	0	49
Fonds duurzaam funderingsherstel	FDF	0	0	20	0	0	0
Revolverend fonds EGO	NEF	0	35	0	25	0	0
Tijdelijke regeling Blok voor blok	Blok voor blok	0	0	0	0	0	0
Tijdelijke stimuleringsregeling energiebesparing	Tijdelijke stimuleringsregeling energiebesparende voorzieningen aan woningen	1	0	0	0	0	0
Nationaal Energiebespaarfonds	NEF/Warmtefonds	0	0	0	0	18	0
Opdrachten		1	2	1	1	2	3
Beleidsprogramma Energiebesparing	Energielabel gebouwen en label C kantoren	1	1	1	1	0	0
Energietransitie en duurzaamheid	Urgenda: o.a. PRE, RRE	0	0	0	0	2	3
Bijdragen aan agentschappen		0	1	1	1	28	36

¹ Alle gegevens uit deze tabel zijn afkomstig van www.rijksbegroting.nl

² De Wet verbetering functioneren verenigingen van eigenaars is op 1 januari 2018 in werking getreden.

³ FES staat voor Fonds Economische Structuurversterking; IAGO staat voor Innovatie Agenda Energie Gebouwde Omgeving.

Dienst Publiek en Communicatie	Voorlichtingscampagne <i>Energie besparen doe je nu</i>	0	1	1	1	1	0
Diverse Agentschappen	EnergieRijk (RVB)	0	0	0	0	1	0
ILT	Handhaving energielabel	0	0	0	0	0	1
RVO.nl (Energietransitie en duurzaamheid)	Urgenda, PRE, RRE	0	0	0	0	27	12
RVO.nl	Uitvoering Energieakkoord	0	0	0	0	0	24
RVO.nl	Uitvoering FEH	0	0	0	0	0	0
Bijdragen aan zbo's/rwt's		0	0	0	0	2	4
Energietransitie en duurzaamheid	Urgenda, PRE, RRE	0	0	0	0	2	4
Bijdragen aan (andere) begrotingen		0	0	0	0	0	137
Economische Zaken (H13)	RVO	0	0	0	0	0	0
Gemeentefonds (H50)	PAW, PRE	0	0	0	0	0	112
EGO	Innovatiebeleid: MMIP's	0	0	0	0	0	24
Ontvangsten		20	54	71	149	199	475

Afgeronde beleidsevaluaties

Onderwerp van doorlichting is het geheel van beleidsinstrumenten dat is ontwikkeld ter uitvoering van de afspraken in het Woonakkoord, het Energieakkoord en het Klimaatakkoord in de periode 2015-2020. Een deel van deze beleidsinstrumenten is reeds geëvalueerd (zie bijlage III). De resultaten van deze evaluaties zullen worden meegenomen bij de beleidsdoorlichting.

Graag licht ik enkele instrumenten nader toe:

- De Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP), opengesteld medio 2014 en gesloten ultimo 2018, was bedoeld om een impuls te geven aan de verduurzaming van huurwoningen van zowel corporaties als ander verhuurders en is geëvalueerd in 2019. In de periode 2015-2020 is onder meer via het Experimenten- en innovatieprogramma *De Energiesprong*, gestart in 2009, ingezet op innovatie en opschaling van de verduurzaming van woningen. Daarbij heeft de vereniging Brede Stroomversnelling een voortrekkersrol gespeeld in het stimuleren van het verduurzamen van woningen tot nul-op-de-meterwoningen (NOM).
- De introductie van de Energieprestatievergoeding (EPV) op 1 september 2016 heeft een gunstige invloed gehad op de groei van het aantal zeer energiezuinige woningen, zoals NOM-woningen. De EPV is een maandelijkse vergoeding die de huurder en verhuurder overeenkomen als de energieprestatie voldoet aan de voorwaarden voor een NOM-woning. Uit het evaluatierapport *Evaluatie wet EPV* van bureau CE Delft uit 2019 komt naar voren dat de EPV in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de realisatie van nul-op-de-meterwoningen maar het aantal achter is gebleven

bij de ambities van de initiële partijen van de vereniging Stroomversnelling⁴.

- De Subsidie energiebesparing eigen huis (SEEH) biedt subsidie voor woningeigenaren en VvE's die minimaal twee isolerende maatregelen nemen. De SEEH is voor VvE's doorlopend beschikbaar geweest, ook nu nog. Voor woningeigenaren was het budgetplafond bereikt in april 2017. Als onderdeel van het Urgendapakket is de SEEH in september 2019 opnieuw opengesteld voor woningeigenaren. De eerste periode van de SEEH is gemonitord en geëvalueerd in 2018. In de tweede helft van 2020 zal een aanvullende evaluatie worden uitgevoerd van de SEEH over de periode vanaf september 2019. De uitkomsten van deze evaluatie zullen mee worden genomen in de beleidsdoorlichting.
- Het vereenvoudigd energielabel (VEL) voor woningen is ingevoerd per 1 januari 2015 op grond van richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, EPBD (*Energy Performance of Buildings Directive*). Bij het VEL voert de woningeigenaar met behulp van een webapplicatie zelf circa tien kenmerken van zijn woning in en levert bewijsmateriaal aan. Het bewijsmateriaal wordt op afstand gekeurd door een erkend deskundige. De energielabelsystematiek wordt per 1 januari 2021 vervangen door een energielabel dat wordt berekend met een nieuwe bepalingmethode (NTA 8800) conform de herziene Europese regelgeving voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD). Om dit vernieuwde energielabel voor woningen te verkrijgen is een opname op locatie door een adviseur nodig. Het vereenvoudigd energielabel is onderwerp geweest van een onderzoek van de ARK dat in mei 2016 is gepubliceerd⁵. De resultaten van deze evaluatie zullen worden meegenomen in de beleidsdoorlichting.
- De ARK heeft onderzoek gedaan naar het Jaarverslag 2019 en de bedrijfsvoering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin bespreken zij de conclusies van hun onderzoek naar het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Via de motie Koerhuis is gevraagd om een tussentijdse evaluatie van het PAW. Deze is begin oktober naar uw Kamer gestuurd. In 2018 zijn 27 proeftuinen gestart. Het proces van deze eerste uitvraag is geëvalueerd en heeft input geleverd voor de tweede uitvraag. Via de *Evaluatie aanvraag en selectieproces 2020* wordt

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/01/rapport-evaluatie-wet-energieprestatievergoeding>In het kader van het innovatieprogramma de Energiesprong

⁵ Energielabel voor koopwoningen; Rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotings-hoofdstuk XVII, Algemene Rekenkamer, mei 2016, te raadplegen op: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/05/18/energielabel-voor-koopwoningen>

opnieuw het aanvraagproces van de tweede tranche proeftuinen geëvalueerd. Deze tussenevaluaties zullen in de beleidsdoorlichting worden verwerkt.

- De middelen ingezet voor innovatie zijn deels al onderworpen aan evaluatie. Deze regelingen worden uitgevoerd door EZK en vallen onder de Topsector Energie, onderdeel van artikel 3.4 van de begroting van EZK. Begin 2020 is de twee-fase tender als instrument geëvalueerd door EZK. Voor een ander deel volgt evaluatie in latere fase. In 2024 zal zowel de DEI+ aardgasvrij als de MMIP subsidie worden geëvalueerd om te bezien of herijking nodig is. Evaluatie van het Kennis Informatieplatform is voorzien in 2025.

Geplande evaluaties

Een ander deel van de instrumenten wordt geëvalueerd in de komende periode. Het gaat om evaluaties van het Nationaal Energiebesparingsfonds (NEF), het Fonds Energiebesparing Huursector (FEH) en (de continuering van) de Subsidieregeling Energiebesparing Eigen Huis (SEEH). Al deze evaluaties zijn gepland te starten in 2020 en uiterlijk gereed te komen in het eerste kwartaal van 2021. Daarmee zijn deze evaluaties nog op tijd gereed voor de beleidsdoorlichting.

In het rapport 'Zicht op revolverende fondsen van het Rijk' (2019) heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) de werking van revolverende fondsen van de rijksoverheid beschreven, zo ook van het NEF en het FEH⁶. De ARK heeft daarbij de nadruk gelegd op de financiële prestaties van revolverende fondsen, te weten de mate van revolverendheid. Daarnaast levert het NEF uitgebreide periodieke rapportages op voor het Rijk en de private cofinanciers over zowel de financiële prestaties van het fonds als de beleidsmatige output. Voorstel is om bij zowel de evaluatie als de behandeling van het NEF en het FEH in de beleidsdoorlichting gebruik te maken van de bestaande evaluaties, rapporten en rapportages van BZK, ARK en NEF.

Het NEF, sinds juli 2020 omgedoopt tot het Warmtefonds, was een revolverend fonds waar particuliere woningeigenaren een beroep op konden doen voor een lening ten behoeve van energiebesparende maatregelen. Via het FEH konden corporaties en andere verhuurders tot 1 juli 2018 een lening met een lage rente aanvragen voor investeringen in energiebesparing in projecten van minstens 5 woningen. Dit fonds is vroegtijdig gestopt. Het budget voor het FEH is vervolgens deels aangewend voor het Fonds Duurzaam Funderingsherstel (FDF). Evaluatie van het FDF zal daarom worden meegenomen in de beleidsevaluatie van de FEH.

⁶ Zie [Zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk](#), Algemene Rekenkamer, 7 april 2019.

Witte vlekken beleidsevaluatie en -doorlichting

De vraag resteert of met de voltooiing van de geplande beleidsevaluaties het volledige instrumentarium van beleid op het vlak van energietransitie en duurzaamheid tussen 2015 en 2020 wordt bestreken. In bijlage III bij deze brief is een overzicht gepresenteerd van de beleidsevaluaties van het instrumentarium uit 2015-2020. Daarbij is tevens aangegeven welke instrumenten aan bod zullen komen in de beleidsdoorlichting.

Instrumenten waarvan de looptijd gedeeltelijk overlapt met de onderzoeksperiode van de beleidsdoorlichting van 2021, behoeven hier speciale aandacht. Zo zijn van de Regeling Reductie Energiegebruik (REE) en het Programma Reductie Energiegebruik (PRE) beleidsevaluaties voorzien die niet eerder starten dan in 2021. Daarvan zal worden bezien of de resultaten op tijd gereed zijn om mee te gaan in de doorlichting. Van de RRE is inmiddels wel een tussenevaluatie voorhanden. Twee andere instrumenten, de Blok-voor-blok-regeling en de Tijdelijke stimuleringsregeling energiebesparing aan woningen, zijn in de beleidsdoorlichting van 2014 al uitgebreid aan bod gekomen en zullen niet worden meegenomen in de doorlichting.

Verder zullen het vereenvoudigd energielabel (VEL), het programma van de Energiesprong en de Stroomversnelling niet ieder afzonderlijk aan een beleidsevaluatie worden onderworpen. Deze instrumenten worden wel in de beleidsdoorlichting meegenomen bij de analyse van de effecten en de effectiviteit van in de onderzoeksperiode ingezette beleidsinstrumenten.

Monitoring en evaluatie Klimaatakkoord

Doordat afspraken en beleidsinstrumenten in de verschillende sectoren van het Klimaatbeleid sterk samenhangen, is het niet goed mogelijk deze afzonderlijk op hun effecten te onderzoeken. Op grond van de Klimaatwet worden daarom de verschillende sectoren jaarlijks gemonitord in de Klimaatmonitor. In de tweejaarlijkse Voortgangsrapportage wordt op basis van de jaarlijkse monitor en de uitgevoerde instrumentenevaluaties nagegaan of extra beleidsmaatregelen nodig zijn. Dit maakt het mogelijk om de effectiviteit van het klimaatbeleid in de verschillende sectoren in samenhang en opgavegericht te evalueren.

Omdat de uitvoering van het Klimaatakkoord nog maar net is gestart, valt er in deze beleidsdoorlichting weinig te zeggen over de doeltreffendheid van het in het kader van dat akkoord ingezette beleidsinstrumentarium in de gebouwde omgeving. Voor 2024 staat een integrale beleidsdoorlichting van het klimaatbeleid gepland. Een meer volledige doorlichting op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid van de

beleidsinstrumenten behorend tot KAGO en PAW uit de periode 2015-2020 vindt daarmee plaats als onderdeel van deze integrale beleidsdoorlichting in 2024.

Opzet beleidsdoorlichting

Reconstructie beleidstheorie

Hoofddoelstelling van het verduurzamingsbeleid in de gebouwde omgeving is reductie van CO₂. Zoals het PBL in haar Klimaat- en Energie Verkenning 2019 schrijft zullen de doelen voor 2020 zeer waarschijnlijk niet worden gehaald. Het gaat bij deze analyse van PBL om de doelen vastgelegd in het Energieakkoord en alle later gemaakte afspraken daarover tot aan mei 2019.

Het is verleidelijk om in de beleidsdoorlichting de focus te leggen op het al dan niet bereiken van de in afspraken geformuleerde doelen in termen van CO₂-uitstoot en energiebesparing. Dat geeft echter onvoldoende diepgang aan de evaluatie van het beleid. Immers, de context speelt bij de uitvoering vaak een dominante rol en heeft dikwijls ook een sterke en vooraf onvoorspelbare invloed op de uitkomsten van beleid. Leerzamer is het daarom te achterhalen hoe en waarom het beleid in deze vorm tot stand is gekomen, hoe dat proces is verlopen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Welke aannamen lagen ten grondslag aan het beleid? Hoe heeft men bepaald wat er nodig was om de doelen te bereiken, hoe is de doelbereiking onderweg gemonitord, hoe is er bijgestuurd en wat heeft ertoe geleid dat de doelen al dan niet zijn gerealiseerd? Kortom, een reconstructie van de totstandkoming en uitvoering van het beleid biedt rijker materiaal om lessen uit te trekken dan een onderzoek gericht op uitsluitend het wel of niet bereiken van gestelde doelen.

De beleidsdoorlichting start dan ook met de reconstructie van de beleidstheorie en de wijze waarop deze tot stand is gebracht. Op basis van documentanalyse en interviews met betrokkenen kan de beleidstheorie nader uitgewerkt worden. Als vertrekpunt voor deze reconstructie kan de reeds opgestelde beleidstheorie voor de monitoring van het Klimaatbeleid gelden. Oogmerk is het achterhalen op welke causale redeneringen het beleid sinds 2015 is gebaseerd. Deze theorie kan per cluster en per beleidsinstrument worden gereconstrueerd en zo nodig voor de interactie tussen beleidsinstrumenten onderling of met het beleid in andere sectoren, zoals bijvoorbeeld met het innovatiebeleid voor de industrie.

De beleidstheorie die aan het huidige beleid ten grondslag ligt, zal in de beleidsdoorlichting tevens als vertrekpunt genomen voor de reconstructie van de beleidstheorie voor het beleid in de periode 2015-2020. Het huidige beleid in het kader van begrotingsartikel 4.1 heeft als doel het verduurzamen van de gebouwde omgeving ten behoeve van de energie- en klimaattransitie in Nederland tot 2050 en

komt grotendeels voort uit afspraken vastgelegd in het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.

Deze afspraken vormen een samenhangend geheel. De verschillende afspraken binnen de gebouwde omgeving en de daaruit voortkomende beleidsinstrumenten zijn onder te verdelen in acht clusters: (1) Duurzame warmte en gassen, (2) Wijkgerichte aanpak, (3) Ondersteuning eigenaar-bewoners, (4) Huur, (5) Woningen, (6) Utiliteitsbouw, (7) Financiering en fiscaal en (8) Kostenreductie en innovatie in de bouw. Bij de reconstructie van de beleidstheorie is het waardevol om inzichtelijk te maken:

- welke beleidsafspraken zijn gemaakt,
- welke beleidsinstrumenten en welk budget hiervoor zijn ingezet,
- welke actoren verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van het beleid: rijk, provincies, gemeenten, belangenverenigingen, gebouweigenaren, et cetera,
- van welke actoren welke gedragsverandering wordt verwacht, en
- welke (tussen)doelen moeten worden bereikt.

Op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie kunnen nog een aantal relevante aspecten van de tussen 2015 en 2020 ingezette beleidsinstrumenten worden benoemd. Daarbij zal een aantal aspecten van beleidsinstrumenten worden betrokken die volgens de literatuur een verklaring zouden kunnen vormen voor de effectiviteit van het beleid. De vraag die hiermee beantwoord kan worden is welke aspecten van beleidsinstrumenten samenhangen samen met meer of minder effectief en/of efficiënt beleid. Voorbeelden van dergelijke aspecten houden verband met het generieke versus het gebiedsgerichte of het verplichtende ('stok') versus het verleidende ('wortel') karakter van de ingezette instrumenten. Aspecten kunnen ook te maken hebben met de governance: wie voert de maatregelen uit en wie is verantwoordelijk voor het wetslagen?

De beleidsdoorlichting kan inzicht bieden in effectiviteit en efficiëntie van individuele instrumenten, maar mogelijk ook laten zien in hoeverre bepaalde combinaties van instrumenten elkaar versterken of juist tegenwerken. Op dit punt zal in de beleidsdoorlichting aansluiting worden gezocht bij de acht in de beleidstheorie onderscheiden clusters van beleidsinstrumenten.

Bijlage II Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 4.2 Bouwregelgeving en bouwkwaliteit BZK

Doel

Doel van de beleidsdoorlichting is inzicht te geven in doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid van artikel 4.2 'Bouwregelgeving en Bouwkwaliteit', van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (HVII - BZK) over de periode 2015 tot en met 2020 conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

Vraagstelling

De centrale vraag luidt:

In hoeverre het beleid op bouwkwaliteit en bouwregelgeving gericht op het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?

Het belangrijkste instrument waarmee dit doel doorlopend bereikt wordt is het Bouwbesluit 2012 en de boven- en onderliggende regelgeving (Woningwet en regeling Bouwbesluit). Deze regelgeving is voor het laatst grondig herzien in de aanloop naar het vaststellen van het Bouwbesluit 2012, en de afgelopen jaren is gewerkt aan de opvolger hiervan, het Besluit bouwwerken leefomgeving, die in 2022 onder de Omgevingswet in werking zal treden (zie ook hieronder onder afbakening). Op onderdelen is de regelgeving ook in de periode van 2015-2020 regelmatig gewijzigd naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, politieke prioriteiten, incidenten tijdens of na de bouw en Europeesrechtelijke ontwikkelingen.

Het jaarlijkse budget van artikel 4.2 wordt voor het grootste deel besteed aan het onderhouden, wijzigen van en communiceren over deze regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse subsidie die aan het Nederlandse normalisatie Instituut (NEN) wordt verstrekt om tot nieuwe normen te komen die nodig zijn voor de praktijk en in de regelgeving en om diverse normen die zijn aangewezen in de regelgeving te actualiseren. Daarnaast wordt in opdracht van BZK regelmatig onderzoek gedaan naar de werking van de bestaande regelgeving, vaak met daarbij de specifieke vraag op welke punten deze regelgeving verbeterd kan worden. Ook signalen en onderzoeken van andere partijen waarin de regelgeving op specifieke punten bezien wordt kunnen hiervoor aanleiding zijn, zoals diverse onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De verwachte (financiële) effecten van voorgenomen wijzigingen worden onderzocht om op basis daarvan te beslissen in hoeverre deze wijzigingen naar verwachting doelmatig en doeltreffend zullen zijn. Ten slotte wordt er op verschillende manieren gezorgd voor bekendheid van de regelgeving om naleving voor alle betrokken partijen zo gemakkelijk mogelijk te maken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Helpdesk Bouwregelgeving waar in opdracht van BZK vragen van burgers, bedrijven en gemeenten beantwoord worden, Informatiebladen en Handreikingen over onderdelen van de bouwregelgeving, en subsidies aan partijen die zorgen voor verdere bekendheid en toepassing van de regelgeving.

De onderzoeksvragen die in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zijn opgenomen, vormen de leidraad voor de gehele beleidsdoorlichting. Op basis van een synthese van bestaande onderzoeken en evaluaties zullen lessen worden getrokken voor het beleid. Uit de analyse zal blijken of en welke verbetering het huidige beleid behoeft; dit wordt uitgewerkt in de aanbevelingen.

Afbakening

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het gevoerde beleid binnen het beleidsartikel 4.2 van de BZK-begroting in de periode 2015-2020. Deze beleidsdoorlichting sluit aan op de vorige doorlichting van artikel 2.1 Energie en Bouwkwiteit van de begroting voor Wonen en Rijksdienst.⁷ Voor de jaren 2015-2017 is uitgegaan van de relevante posten op de begroting van artikel 2.1 voor Wonen en Rijksdienst, voor de jaren daarna is uitgegaan van het nieuwe artikel 4.2 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De doorlichting van artikel 4.2 richt zich op de instrumenten die over de periode 2015-2020 op de begroting zijn opgenomen en vervolgens gerealiseerd zijn.

In onderstaande tabel staan de gerealiseerde bedragen genoemd in de periode 2015-2019, voor de bedragen voor het jaar 2020 is uitgegaan van de vastgestelde begroting.⁸

⁷ Kamerstukken II, 2014-2015, 34120, nr. 1.

⁸ Alle gegevens in deze tabel zijn afkomstig van www.rijksbegroting.nl.

Tabel 1 Uitgaven beleidsprogramma bouwregelgeving (bedragen x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Beleidsprogramma bouwregelgeving – subsidies	3.320	1.298	2.713	5.788	6.183	3.491
Beleidsprogramma bouwregelgeving - opdrachten	861	690	797	814	1.144	1.450
Bijdragen aan ZBO's – Toelatingsorganisatie WKB						1.170

De beleidsdoorlichting zal zich richten op de subsidies en opdrachten binnen het beleidsprogramma bouwregelgeving en hoe deze instrumenten zijn ingezet bij het beleid over bouwregelgeving en bouwkwaliteit, waaronder het ontwikkelen van wet- en regelgeving. De bijdrage aan de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging (TloKB) zal vanaf 2020 voor het eerst worden ingezet, in aanloop naar de inwerkingtreding van het stelsel van kwaliteitsborging dat naar verwachting op 1-1-2022 in werking zal treden. Het budget zal in 2020 overgeboekt worden naar het budget voor de TloKB op artikel 11 centraal apparaat. De uitgaven zullen naar verwachting lager liggen dan oorspronkelijk begroot. In de beleidsdoorlichting zal hier niet uitgebreid naar gekeken worden, omdat dit onderdeel zal zijn van de evaluatie van het gehele stelsel van kwaliteitsborging (zie hieronder).

De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen die beiden naar verwachting op 1 januari 2022 in werking zullen treden, zijn van groot belang voor de toekomst van dit beleidsartikel. Aangezien beide wetten oorspronkelijk eerder in werking zouden treden (respectievelijk 2018 en 2016 is hier in het beleid de afgelopen jaren al op geanticipeerd en waar mogelijk ook op vooruitgelopen). Daarnaast is de afgelopen jaren gewerkt aan een certificeringsstelsel voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Dit stelsel zal gefaseerd vanaf 2020 in werking gaan treden.

Aangezien dit een ex-post beleidsdoorlichting zal worden, wordt niet uitgebreid vooruitgelopen op deze aanstaande stelselherzieningen. De effecten en dus doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid is nog niet goed te bezien. Wel zal met deze onderwerpen rekening gehouden worden als deze van invloed zijn geweest op in 2015-2020 uitgevoerde beleid en de voorbereidingen op de herzieningen. Opgemerkt wordt dat het stelsel van kwaliteitsborging drie jaar naar

inwerkingtreding zal worden geëvalueerd, en het stelsel van de Omgevingswet, waar de bouwregelgeving onderdeel van is, na vijf jaar.

Daarnaast zullen elementen uit beide nieuwe wettelijke stelsels worden gemonitord conform in die kaders gemaakte specifieke afspraken. Met het oog op deze reeds aangekondigde monitoring en evaluaties van het toekomstig recht, zal daar in de aankomende beleidsdoorlichting van artikel 4.2 niet op vooruit gelopen worden. Over de opzet van deze monitoring en toekomstige evaluaties wordt reeds momenteel nagedacht vooruitlopend op de invoering van deze wettelijke stelsels, ook dit zal dus geen onderdeel vormen van de aankomende beleidsdoorlichting van artikel 4.2.

Beleidstheorie

In de beleidsdoorlichting wordt de beleidstheorie achter artikel 4.2 gereconstrueerd.

De kerntaak van de beleidsafdeling Bouwregelgeving en bouwkwaliteit is de uitvoering van «het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken». Het belang van gebouwen die veilig en gezond zijn voor mensen om in te wonen en werken is nog altijd actueel. De belangrijke vraag daarbij is waar de grens ligt tussen de noodzaak voor de overheid om eisen te stellen en de eigen verantwoordelijkheid van de burger en bedrijven.

Ook met het oog op deze noodzaak wordt er in de regelgeving onderscheid gemaakt tussen bestaande bouw, functiewijziging, verbouw en nieuwbouw. Bij bestaande bouw is het doel heel duidelijk om een noodzakelijk minimumkwaliteitsniveau te borgen zodat iedereen (bewoners, werkenden, bezoekers) met een gevoel van veiligheid kunnen rondlopen, wonen, uitgaan en werken. Het aanpassen van bestaande gebouwen is een kostbare zaak en daarmee zelden doeltreffend of doelmatig. In de nieuwbouw, en in mindere mate ook bij functiewijziging en verbouw, kan effectiever gestuurd worden op veranderingen in de regelgeving en dus de gebouwen zelf, die in de huidige maatschappelijke dynamiek passen.

Het sturingsinstrument hierbij is de regelgeving zelf, die toegepast wordt in heel Nederland bij het bouwen, gebruiken en in stand houden van bouwwerken. Vanaf 1992 (eerste Bouwbesluit) is de bouwregelgeving centraal geregeld en zoveel mogelijk landelijk uniform, met name om schaalvergroting en kostenbesparing in de bouw te faciliteren en waar mogelijk dereguleringen door te voeren. Met de komst van de Omgevingswet en het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' is ook in de bouwregelgeving gezien waar lokaal maatwerk een plek kan krijgen in deze nog steeds grotendeels uniforme regels. Hier is in de periode 2015-2020 ook op vooruit

gelopen met diverse lokale experimenten rond de energie- en milieuprestatie van gebouwen (zie bv. artikelen 6b, 6p en 6q van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). De implementatie van Europese regelgeving heeft in de periode van 2015-2020 ook grote invloed gehad op de regelgeving, met name op het gebied van duurzaamheid. Belangrijke uitgangspunten in de bouwregelgeving zijn en blijven het werken met minimum-eisen, de vrije indeelbaarheid, het kunnen toepassen van gelijkwaardige oplossingen en het rechtens verkregen niveau.

Het Bouwbesluit 2012 heeft ook tot doel de regelgeving de vereenvoudigen, uniformeren en voor een afname van de regeldruk te zorgen. In de beleidsdoorlichting zal ingegaan worden op de vraag hoe hier in de periode van 2015-2020 invulling aan gegeven is.

In de beleidsdoorlichting zal de beleidstheorie verder worden uitgewerkt waarbij per doel wordt bekeken welke beleidsinstrumenten zijn ingezet om dit doel te bereiken en hoe dat is gebeurd. Daarbij wordt ook gekeken naar de ontstaansgeschiedenis, de context en motivatie van het beleid en wordt rekening gehouden met de aanstaande stelselherzieningen: de Omgevingswet en het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

In de beleidsdoorlichting zal specifiek voor nieuwbouw, verbouw en/of functiewijziging en bestaande bouw bezien worden of het daarop gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Daarmee wordt het mogelijk dat de uitkomsten en aanbevelingen differentiëren, maar daarmee ook gericht zullen zijn.

Bij deze reconstructie en het onderzoeken van het reeds beschikbare materiaal zal ook gekeken worden naar de onderdelen van de bouwregelgeving die de afgelopen jaren niet onderzocht en/of gewijzigd zijn. Ook bij deze onderdelen zal de vraag gesteld worden of het bestaande beleid doeltreffend en doelmatig is gebleken.

**Bijlage III Overzicht van beleidsevaluaties artikel 4.1 begroting BZK en
behandeling in beleidsdoorlichting 2021 (BD2021)**

Begrotingspost	Beleidsinstrument(en)	Beleids- evaluatie	Toelichting	In BD2021?
<i>(volgens Rijksbegroting)</i>	<i>(belangrijkste beleidsinstrumenten)</i>	<i>(jaar publicatie)</i>		
4.1 Energietransitie en duurzaamheid				
Subsidies				
Beleidsprogramma energiebesparing	Energielabel	Geen	Effectonderzoek 2017 ⁹ . In 2018 ¹⁰ onderzoek effectiviteit energielabel Utiliteitsbouw.	Ja
	Vereenvoudigd Energielabel (VEL)	Geen	Onderzoek: 2019 ¹¹	Ja
Energietransitie en duurzaamheid	PRE	Geen		ja
	RRE	2020 ¹²	Tussenevaluatie	
Beleidsprogramma Bouwregelgeving	Consumentenopleverdossier (WKB),	Geen		ja
	Wet verbetering functioneren vve's	Geen		ja
Energiebesparing Koopsector	SEEH	2018	Beleidsevaluatie SEEH tot en met 2017	ja
		2021	Beleidsevaluatie SEEH vanaf september 2019	
Stimuleringsregeling Energiebesparing Huursector	STEP	2019	Beleidsevaluatie STEP	Ja
FES IAGO ¹³	Energiesprong Stroomversnelling	Geen		Ja
	Energieprestatievergoeding (EPV)	2019	Beleidsevaluatie EPV	

⁹ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewimiPWZ1ePsAhUL_aQKHcSjDREQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.eerstekamer.nl%2Foverig%2F20171208%2Fonderzoek_effect_e-energielabel_voor%2Fdocument&usg=AOvVaw12ojov4yc1baT1aozV6kSw

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/03/16/evaluatie-kwaliteitsborging-energielabels-utiliteitsbouw/Rapportage+Evaluatie+kwaliteitsborging+energielabels+u-bouw+-+def.pdf>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/06/14/vereenvoudigd-energielabel-nta-8800/vereenvoudigd-energielabel-nta-8800.pdf>

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/08/28/tussentijdse-evaluatie-regeling-reductie-energiegebruik-rre>

¹³ FES staat voor het Fonds Economische Structuurversterking (EZK), een fonds gevoed met aardgasbaten; IAGO staat voor Innovatie Agenda Energie Gebouwde Omgeving.

Datum
30 oktober 2020

Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen	SAH	2019	FDF gaat mee in beleidsevaluatie FEH	Ja
Fonds duurzaam funderingsherstel	FDF	2021		Ja
Revolverend fonds EGO	NEF	2021	In BD 2014	Ja
Tijdelijke regeling Blok voor blok	Blok voor blok	2014 ¹⁴	In BD 2014	Nee
Tijdelijke stimuleringsregeling energiebesparing	Tijdelijke stimuleringsregeling energiebesparende voorzieningen aan woningen	2014		Nee
Nationaal Energiebespaarfonds	NEF/Warmtefonds	2021		Ja
Opdrachten			In 2018 evaluatie energielabel utiliteitsbouw.	
Beleidsprogramma Energiebesparing	Energielabel gebouwen; Label C kantoren	2018 ¹⁵	Zie boven bij subsidies	Ja
Energietransitie en duurzaamheid	PRE, RRE	2021		Ja
Bijdragen aan agentschappen			Evaluatie-onderzoek Kantar	
Dienst Publiek en Communicatie	Voorlichtingscampagne <i>Energie besparen doe je nu</i>	2019 ¹⁶	Gerealiseerd budget < €1 miljoen	Ja
Diverse Agentschappen	EnergieRijk (RVB)	-	Is bij I&W geëvalueerd	Ja
ILT	Handhaving energielabel	-	Zie boven bij subsidies	Ja
RVO.nl (Energietransitie en duurzaamheid)	PRE, RRE	2021	In BD 2021	Ja
RVO.nl	Uitvoering Energieakkoord	2021	Inclusief FDF	Ja
RVO.nl	Uitvoering FEH	2021	€0 in 2015-2020	Ja
Bijdragen aan zbo's/rwt's			€0 in 2015-2020	
Energietransitie en duurzaamheid	Urgenda, PRE, RRE	2021		Ja

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/23/evaluatierapportage-blok-voor-blok>

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/03/16/evaluatie-kwaliteitsborging-energielabels-utiliteitsbouw/Rapportage+Evaluatie+kwaliteitsborging+energielabels+u-bouw+-+def.pdf>

¹⁶ https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/10/07/eindrapportage-campagne-effectonderzoek-%E2%80%99energie-besparen-doe-je-nu%E2%80%99/Rapport_Energie_besparen_doe_je_nu_2018-2019.pdf

Datum
30 oktober 2020

Bijdragen aan (andere) begrotings- hoofdstukken				
Economische Zaken (H13)	RVO		Tussenevaluatie PAW en reguliere beleidsevaluatie 2022	Ja
Gemeentefonds (H50)	PAW, PRE	2020 ¹⁷ en 2022		Ja
EGO	Innovatiebeleid: MMIP's	2021		Ja

¹⁷<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/10/05/tussentijdse-evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken/tussentijdse-evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken.pdf>

Bijlage IV Onderzoeken en beleidsevaluaties te gebruiken bij de beleidsdoorlichting van artikel 4.2 naar jaar van publicatie

2015:

- Onderzoek naar de regeldrukgevolgen van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Sira Consulting)
- Onderzoek klachten en geschillen bij bouwen (IBR)
- Advies verplichte verzekering (Ekelmans & Meijer Advocaten)
- Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: financiële gevolgen voor gemeenten (Sira Consulting)
- Knelpunten en oplossingsrichtingen in gemengde complexen (VvE's) met grooteigenaars (Open Universiteit)
- Een verkennend onderzoek naar VvE's en de bijbehorende appartementsrechten en woningen (CBS)
- Onderzoek niet-besloten ruimten (DGMR)
- Veiligheid van woninginstallaties (DPA)

2016:

- Nieuwe woonvormen voor de ouderwordende samenleving (Companen)
- Drijvende bouwwerken, praktijktoets Bouwbesluit 2012 (Nieman Raadgevende Ingenieurs)
- De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging, november 2016: Rapport_PKB_final (Rapport van Lubach en Boogerts)
- Economisch Instituut voor de Bouw, MKBA Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, Amsterdam, 2016.
- Verbouwen en transformeren met Bouwbesluit 2012 (Nieman Raadgevende Ingenieurs)
- Hijsongeval Alphen aan den Rijk (OvV)
- Verkennend onderzoek: Toepassing bouwregelgeving bij beoordeling van bestaande bruggen door gemeenten (Meged Engineering en Consultancy)
- Branden in seniorencomplexen (IFV)

2017:

- De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet – onderzoek naar de werking van de Wet versterking handhaving sinstrumentarium Woningwet (Rijksuniversiteit Groningen)
- Ongeval Bouwplaats Rijnstraat (OvV)

2018:

- Het effect van vallende voorwerpen uit hijskranen en het veiligheidsniveau voor de omgeving van bouw- en slooprojecten (Aboma en Wabo Advies)
- Erkenningsregeling installateurs gasverbrandingsinstallaties – regeldrukeffecten nieuw wettelijk stelsel in beeld (Sira Consulting)
- Onderzoek Koolmonoxidemelders (Nieman Raadgevende Ingenieurs)
- Gebruik van liften bij brand (Antea Group)
- Benchmark van de bouw- de klant centraal (EIB)
- Evaluatierapport proefprojecten kwaliteitsborging bouw 2015-2018 (IBK)_
- Gelijkwaardigheid nu en in de toekomst (Senze)
- Onderzoek constructieve veiligheid breedplaatvloeren in bestaande bouwwerken opgeleverd na 1999 (Hageman)
- Verbetering vluchtveiligheid corridor ontsluiting door rookbeheersing (Nieman Raadgevende Ingenieurs)
- Onderzoek geluidseisen buitenomgestelde warmtepompen en airco's in de bouwregelgeving (LBP|SIGHT)

2019:

- Effectmeting wijziging Bouwbesluit 2012 (zelfsluitende deuren, warmtepompen, veiligheidsafstanden) (SIRA consulting)
- EV bronnenonderzoek parkeren (Ecorys)
- Onderzoek inzetbaarheid en uitwerking van Building Automation and Control Systems (BACS) (Energiepartners)
- Systeemeisen technische bouwsystemen EPBD III (WE)
- Energiebesparing door renovatie van rijksgebouwen in het kader van Artikel 5 EED (TNO)
- Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen (Colibri Advies en Ambient Advies)
- Toegankelijkheid voor mensen met een beperking; knelpunten en oplossingen in de praktijk (RIGO)
- Onderzoek brandveiligheid seniorencomplexen (Arcadis)

- Kosten extra eisen toegankelijkheid appartementen – contra-expertise op eerder uitgevoerd onderzoek (EIB)
- Kostenoptimaliteitsstudie BENG-eisen – diverse onderzoeken
- Onderzoek aanpassing NEN 2555:2008 (TNO)
- Toegankelijk (ver)bouwen? Een vergelijking van normen en richtlijnen (RIGO)
- Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen (WE)
- Onderzoek inventarisatie breedplaatvloeren en brandveiligheid gevels (Arcadis)
- Beoordeling aanvullende brandveiligheidsmaatregelen in seniorencomplexen op basis van een risicobenadering (TNO)
- Nader onderzoek naar regeldrukeffecten installatiebedrijven (Sira Consulting)
- Effectmeting scherpere milieuprestatie-eis (Sira Consulting)

2020:

- Risico's in parkeergarages ten gevolge van elektrische en waterstof aangedreven personenauto's (TNO)
- Advies naar aanleiding van het 'Grenfell Tower Inquiry Phase 1 Report' (ATGB)
- Lasten onderzoek wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving (Sira Consulting)
- Onderzoek inventarisatie brandveiligheid gevels (Arcadis)
- Onderzoek brandveiligheid stallen (PM)
- Brandincidenten zonnepanelen (TNO – PM)
- Lopende herziening ventilatienorm onderzoek (NEN)