

Vergaderjaar 2025–2026

30 983

Beleidsdoorlichting Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTE- LIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Met deze brief licht ik uw Kamer in over de opzet en vraagstelling van de Periodieke rapportage van artikel 2.1 Energietransitie en duurzaamheid van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en ruimtelijke Ordening (HXII VRO) die in 2026 naar uw Kamer zal worden gestuurd. Hiermee voldoe ik aan de motie Harbers (Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 36) om de Kamer voorafgaand aan de uitvoering van de Periodieke rapportage te informeren over de opzet, vraagstelling en het proces.

Doel en vraagstelling

Doel van de Periodieke rapportage is inzicht te geven in doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid van artikel 2.1 van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) over de periode 2021 tot en met 2025 conform de kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) conform artikel 4 lid 5.

De centrale vraagstelling in de uit te voeren Periodieke rapportage luidt:

In hoeverre is het beleid op artikel 2.1 «Energietransitie en duurzaamheid» gericht op het CO₂-neutraal maken van de gebouwde omgeving in 2050, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2021 tot en met 2025?

In een Periodieke rapportage is ook ruimte om aanvullende vragen te stellen. De volgende aanvullende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. *Welke aannamen lagen ten grondslag aan het beleid?*
2. *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?*
3. *Welke beleidsafspraken zijn gemaakt?*

4. *Welke beleidsinstrumenten en welke budgetten zijn hiervoor ingezet?*
5. *Welke actoren zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het beleid: rijk, provincies, gemeenten, belangenverenigingen, gebouw-eigenaren, et cetera?*
6. *Welke (tussen)doelen zijn geformuleerd?*
7. *Van welke actoren wordt welke gedragsverandering verwacht, en welke impliciete vooronderstellingen en (mens)beelden liggen ten grondslag aan het beleid en in hoeverre zijn deze getoetst aan de leefwereld van burgers?*
8. *In hoeverre draagt de inzet (van de mix) van beleidsinstrumenten bij aan andere publieke waarden, zoals bestrijding van energiearmoede, behoud van draagvlak voor de energietransitie, economische groei en waardecreatie?*
9. *Welke aanbevelingen zijn er op het gebied van monitoring en evaluatie met het oog op een volgende Periodieke rapportage?*

Deze beleidsevaluatie wordt opgezet conform de richtlijnen van de RPE. Dit onderzoek betreft een synthese van bestaande en nog uit te voeren evaluaties van beleidsinstrumenten en zal leiden tot een overkoepelende analyse van het verduurzamingsbeleid voor de gebouwde omgeving van 2021 tot en met 2025 op basis waarvan lessen voor toekomstig beleid kunnen worden getrokken en mogelijk ook lessen voor de wijze van monitoring en evaluatie van het beleid.

Afbakening

De Periodieke rapportage heeft betrekking op alle beleid uitgevoerd onder het begrotingsartikel 2.1 VRO (2025) en artikel 4.1 BZK (2021 t/m 2024).¹ In tabel 1 is een samenvatting gegeven van de belangrijkste beleidsinstrumenten onder deze begrotingsartikelen en de realisatie in de jaren 2021 tot en met 2024 en het budget volgens de begroting van 2025.

In de onderzoeksperiode is het beleid onder beide artikelen vormgegeven door het klimaatakkoord in de gebouwde omgeving (van 2019) en het programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (van 2022). Dat laatste programma heeft als hoofddoel het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 tot 55 procent van de uitstoot in 1990, te weten 13,2 Mton CO₂-equivalenten. Daar zijn doelen aan toegevoegd als de betaalbaarheid van de energierekening, bestrijding van energiearmoede en energieonafhankelijkheid.

Het beleid is gericht op zowel de woning- als utiliteitsbouw en kent op hoofdlijnen een individueel en een collectief spoor. Via de individuele aanpak worden eigenaren van gebouwen via onder andere normering, subsidies en voorlichting gestimuleerd en gefaciliteerd om te investeren in energiebesparing en verduurzaming. Via de collectieve en gebiedsgerichte aanpak worden gemeenten ondersteund en in staat gesteld om wijk voor wijk aardgasvrij te maken. In de Periodieke rapportage wordt het Europees beleid, voor zover relevant, ook meegenomen om de samenhang met en doorwerking van Nederlands beleid te beoordelen. Ook vallen enkele sector overstijgende instrumenten, zoals de ISDE (KGG) en de Wet Milieubeheer (I&W) binnen scope.

De Periodieke rapportage 2021–2025 betreft in hoofdzaak een synthese-onderzoek. Dat wil zeggen dat vooral gebruik zal worden gemaakt van secundaire bronnen, namelijk bestaande evaluaties van instrumenten en

¹ beleidsartikel 4.1 van de BZK begroting is in 2024 overgeheveld naar artikel 2.1 van de VRO begroting

ander bestaand onderzoeksmateriaal, zoals beleidsmonitors en de beleidsdoorlichting van artikel 4.1 uit 2022 over de periode 2015–2020².

Het syntheseonderzoek van het nationale klimaatbeleid dat in 2024 is gepubliceerd door de Minister van EZK³ kan als basis dienen voor deze Periodieke rapportage. De toegevoegde waarde van de Periodieke rapportage ligt in het sindsdien beschikbaar gekomen evaluatiemateriaal, het toetsen van vooronderstellingen in de beleidstheorie, in de aandacht voor andere publieke waarden dan doeltreffend- en doelmatigheid en in de focus op de sector gebouwde omgeving en het daardoor beter aansluiten op de specifieke beleidsdoelen in deze sector. Zo nam het syntheseonderzoek uit 2024 in veel analyses CO₂-uitstoot door zowel aardgasgebruik als elektriciteitsgebruik mee in de evaluatie. In de Periodieke rapportage zal de analyse van het beleid in de sector gebouwde omgeving zich voornamelijk richten op CO₂-uitstoot als gevolg van aardgasgebruik, conform de formulering van de beleidsdoelen in deze sector.

Tabel 1 Overzicht van artikel 2.1 van VRO: in 2021 t/m 2024 gerealiseerde en voor 2025 begrote uitgaven (*€ 1.000)

Omschrijving	2021	2022	2023	2024	2025
Subsidies (regelingen)	165.762	176.761	357.212	521.804	331.333
Opdrachten	4.880	5.681	2.950	5.265	4.068
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	4.277	74	1.967	736	226
Bijdrage aan medeoverheden	291.349	511.258	608.024	845.837	623.336
Bijdrage aan agentschappen	31.873	40.683	33.609	53.555	62.471
Totaal	498.141	734.457	1.003.762	1.427.197	1.444.687

Bestaand evaluatiemateriaal en witte vlekken

Het synthese-onderzoek kan gebruik maken van het bestaande evaluatie-materiaal. Voor een overzicht van de bestaande en reeds geplande evaluaties zie tabel 2.

Tabel 2 Overzicht uitgevoerde en geplande evaluaties & monitors op artikel 2.1 VRO

Onderzoeken in Strategische Evaluatie Agenda per begrotingsjaar	Soort evaluatie	Jaar van publicatie/ start onderzoek
2025		
Evaluatie SPUK Aanpak Energiearmoede	Ex post	2026 (start)
Evaluatie tranche subsidieregeling DUMAVA	Ex durante	Jaarlijks
Evaluatie subsidieregeling SEEH	Ex post	2026
Evaluatie subsidieregeling NIP	Ex post	2027 (start)
Monitor ISDE en NWF 2023	Ex durante	2 x per jaar
Evaluatie Nationaal Warmtefonds (NWF)	Ex durante	2024 (start)
Evaluatie Programma Aardgasvrije wijken (PAW)	Ex post	2024
Evaluatie subsidieregeling SVVE	Ex post	2028 (start)
2024		
Monitor Nationaal Warmtefonds (2023-I)	Ex durante	2024
Evaluatie tweede tranche Subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)	Ex durante	2024
Evaluatie programma Reductie Energiegebruik	Ex post	2023
Monitor programma Aardgasvrije Wijken (PAW)	Ex durante	2023
Monitor ISDE (2023-I)	Ex durante	2024
2023		
Monitor programma Aardgasvrije Wijken (PAW)	Ex durante	2022
Evaluatie programma Aardgasvrije Wijken (PAW)	Ex post	2022
Monitor Klimaatbeleid – hoofdstuk Gebouwde Omgeving	Ex durante	2022
Tweejaarlijkse voortgangsrapportage sectorale routekaarten maatschappelijk vastgoed	Ex durante	2022
Monitor programma Aardgasvrije Wijken (PAW)	Ex durante	2023

² Beleidsdoorlichting artikel 4.1 BZK Energietransitie en duurzaamheid (2022) CE Delft
³ Syntheseonderzoek klimaatbeleid (2024) CE Delft

Onderzoeken in Strategische Evaluatie Agenda per begrotingsjaar	Soort evaluatie	Jaar van publicatie/ start onderzoek
Evaluatie programma Reductie Energiegebruik	Ex post	2023
Evaluatie ISDE 2016–2022 (Algemene Rekenkamer)	Ex durante	2024
Monitor ISDE, SEEH en Warmtefonds 2021&2022 2022	Ex durante	2023
Evaluatie Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH)	Ex-post	2021
Evaluatie Nationaal Energiebespaarfonds (NEF)	Ex-post	2021
Monitor Programma Aardgasvrij Wijken (PAW)	Ex-durante	2022
Evaluatie Programma Aardgasvrije Wijken (PAW)	Ex-post	2022
Monitor Klimaatbeleid – Hoofdstuk Gebouwde Omgeving	Ex-durante	2022
Tweejaarlijkse voortgangsrapportage sectorale routekaarten maatschappelijk vastgoed 2021	Ex-durante	2022
Evaluatie aanvraag- en selectieproces PAW 2020	Ex-post	2020
Monitor Warmtefonds/NEF		2021
Beleidsdoorlichting artikel 4.1 Energietransitie en duurzaamheid: Energieakkoord 2015–2020	Ex-post	2022

Er zijn een aantal beleidsinstrumenten onder artikel 2.1 met een substantieel budget die na afronding van deze Periodieke rapportage nog geëvalueerd worden. Reeds bestaande inzichten over deze beleidsinstrumenten worden wel betrokken. Dit betreft de SPUK Lokale Aanpak Isolatie van het Nationaal Isolatieprogramma (€ 1,57 mrd.), de SPUK Aanpak Energiearmoede (€ 550 mln.) en de SPUK Ventilatie in scholen (€ 200 mln.).

Van de SPUK Lokale Aanpak Isolatie, de omvangrijkste subsidie binnen het Nationaal Isolatieprogramma, kan de eerste tranche nog tot eind 2028 worden besteed door gemeenten. Van deze subsidieregeling gestart in 2023 zal in 2026 nog geen beleidsevaluatie voorhanden zijn. Wel zijn er rapportages en onderzoeksmateriaal over de uitvoering van deze regeling die kunnen worden meegenomen in de Periodieke rapportage. Ook de termijn waarbinnen de SPUK-middelen in het kader van de regeling Ventilatie in scholen kan worden aangewend is nog niet verstreken en is bovendien onlangs verlengd. Tot en met eind februari 2027 kunnen deze subsidies worden besteed. Vandaar dat een volledige evaluatie van deze regeling pas na die datum zal starten. De SPUK Aanpak Energiearmoede, gestart in 2022, betreft een uitkering aan gemeenten om middelen in te zetten om energiearmoede te bestrijden in de gemeente. Deze middelen kunnen nog tot en met 31 december 2027 worden ingezet. De evaluatie start in 2026 en is uiterlijk 2027 gereed en zal worden meegenomen in een volgende Periodieke rapportage

Onderzoeksaanpak

Hoofddoelstelling van het duurzaamheidsbeleid in de gebouwde omgeving is de reductie van de uitstoot van broeikasgassen tot 13,2 Mton aan CO₂-equivalenten. Het bereiken van de doelen in termen van CO₂-uitstoot en energiebesparing wordt in de Klimaat- en Energieverkenning van PBL periodiek geanalyseerd. Ook in het genoemde breed syntheseonderzoek van het nationale klimaatbeleid is hier op ingegaan. Om aan deze evaluatie van het duurzaamheidsbeleid in de gebouwde omgeving nadere diepgang te geven, wordt ook ingegaan op het hoe en waarom het beleid in deze vorm tot stand is gekomen, hoe dat proces is verlopen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. 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.

Om een kader te hebben waarbinnen de doelbereiking kan worden geplaatst, zullen de belangrijkste factoren die in de onderzoeksperiode van invloed zijn geweest op het behalen van het centrale doel, de reductie van de CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving, zowel kwalitatief als kwantitatief in kaart worden gebracht. De kwantitatieve analyse kan de vorm aannemen van een decompositie-analyse waarin de bijdrage van verschillende factoren aan de reductie van de CO₂-emissie door aardgas-gebruik zo goed mogelijk kwantitatief in beeld wordt gebracht. Daarbij gaat het om factoren als demografie, ontwikkeling woningvoorraad, gedragsverandering, energiebesparende maatregelen, CO₂-intensiteit van fossiele energiedragers en energie-efficiëntie. Het is daarbij van belang om de invloed te benoemen van factoren die niet door het gevoerde klimaatbeleid (kunnen) worden beïnvloed, zoals de demografische ontwikkeling of de stijging van de gasprijzen sinds de Russische inval in Oekraïne.

De Periodieke rapportage start met de reconstructie van de beleidstheorie en de wijze waarop deze tot stand is gebracht. Op basis van document-analyse 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 (zie ook www.Dashboardklimaatbeleid.nl) en de reconstructie in het kader van het Syntheseonderzoek klimaatbeleid uit 2024⁴. Oogmerk is het achterhalen op welke vooronderstellingen en causale redeneringen het beleid sinds 2021 is gebaseerd en eventueel onderweg is bijgesteld.

Bij deze reconstructie is het waardevol om inzichtelijk te maken welke onderliggende aannames en (mens)beelden ten grondslag liggen aan de beleidstheorie, in hoeverre die geëxpliciteerd zijn in beleidsdocumenten en in hoeverre deze empirisch getoetst zijn aan de leefwereld van burgers. Doel hiervan is om onuitgesproken aannames die het beleid sturen beter zichtbaar te maken en om te toetsen of deze kloppen met hoe te beïnvloeden actoren werkelijk denken, leven en handelen. Dit gaat onder andere over de capaciteiten van burgers om te voldoen aan de eisen die het beleid stelt (doenvermogen). Maar het gaat ook over (individuele) belemmeringen voor burgers om hun woning (of bedrijfsgebouw) te gaan verduurzamen, zoals een tekort aan financieel vermogen of een onzeker verblijfsduurperspectief vanwege ouderdom en een kwetsbare gezondheid.

Op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie kunnen nog een aantal relevante aspecten van de ingezette beleidsinstrumenten worden benoemd 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 met meer of minder effectief 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 instrumenten.

Aspecten kunnen ook te maken hebben met de governance: wie voert de maatregelen uit en wie is verantwoordelijk voor het welslagen? De Periodieke rapportage 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.

De Periodieke rapportage dient tevens een beschouwing te bevatten over maatregelen die kunnen worden genomen om de doelmatigheid en

⁴ CE Delft (2024) Syntheseonderzoek klimaatbeleid

doeltreffendheid van het verduurzamingsbeleid ook op de lange termijn te waarborgen. Daarbij speelt behoud van draagvlak bij burgers voor het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving een belangrijke rol.

Proces

Gekozen is de Periodieke rapportage te laten uitvoeren door een onderzoeksbureau met expertise op het gebied van de energietransitie in de gebouwde omgeving.

Het Ministerie van VRO levert zelf een bijdrage aan de informatievoorziening en dataverzameling en neemt deel aan inhoudelijke bijeenkomsten over de beleidstheorie en de opzet van de analyse. Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van voorhanden zijnde evaluaties en rapporten. Aan de hand van diverse kamerbrieven en andere beleidsdocumenten zal daarbij worden geduid waar deze onderzoeken en evaluaties van invloed zijn geweest op veranderingen in het beleid. Daarnaast zullen interviews met belanghebbenden en beleidsmakers worden gevoerd.

Bezuinigingsvariant

De RPE vereist dat aan de Periodieke rapportage een analyse wordt toegevoegd waaruit blijkt welke beleidsopties resteren in een situatie waarin significant minder budget (minus 20%) voorhanden zou zijn. De vraag is dus welke instrumenten zouden kunnen worden ingezet om in geval van substantieel lagere budgetten toch de beleidsdoelen te halen.

Verbeterparagraaf

De verbeterparagraaf biedt reflectie op de uitvoering van de periodieke rapportage met als doel in de toekomst beter zicht te krijgen op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid van het beleid. Speciale aandacht dient hier te worden geschonken aan de vraag in hoeverre de doeltreffendheid en doelmatigheid van de geëvalueerde beleidsinstrumenten naar verwachting in de toekomst hetzelfde zal blijven. Zo kan een instrument aan doeltreffendheid en doelmatigheid verliezen bij opschaling in verband met de schaarste aan arbeid en grondstoffen, minder effectief zijn in nieuwe fasen van de energietransitie of als gevolg van exogene ontwikkelingen.

Het kabinet zal in een beleidsreactie aangeven hoe het in de komende periode de geleerde lessen en de daaruit voortkomende aanbevelingen zal gaan implementeren in het beleid.

Kwaliteitsborging

Een begeleidingscommissie bewaakt de kwaliteit en de voortgang van de Periodieke rapportage. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van VRO en het Ministerie van Financiën. Binnen de richtlijnen van de RPE is een belangrijke rol toebedeeld aan één of meer onafhankelijke deskundigen. De onafhankelijke deskundige zal toezien op de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek, onder andere door deel te nemen aan de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie, en een oordeel vellen over de kwaliteit van het onderzoek. De onafhankelijke deskundige zal een adviserende rol krijgen bij het tot stand komen van de definitieve onderzoeksopzet van de Periodieke rapportage.

De heer ir. Jaco Stremler, sectorhoofd Klimaat, Lucht en Energie bij het PBL, heeft toegezegd te willen optreden als onafhankelijk deskundige bij dit onderzoek.

Tijdpad

Het streven is de Periodieke rapportage begin 2026 te starten en uiterlijk in het laatste kwartaal van 2026 naar uw Kamer te sturen vergezeld van het advies van de onafhankelijke adviseurs en een kabinetsreactie.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer