

Vergaderjaar 2021–2022

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2022

Hierbij stuur ik u de beleidsdoorlichting van artikel 4.1 van begroting VII (BZK) over de energietransitie en duurzaamheid in de gebouwde omgeving. Deze beleidsdoorlichting richt zich op het doelbereik, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in de periode 2015 tot en met 2020. De doorlichting is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) door onderzoeksbureau CE Delft. Mevrouw Dr. Arianne van der Wal verbonden aan TNO is bereid geweest om op te treden als onafhankelijke deskundige.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de afbakening van de beleidsdoorlichting, de vraagstelling en onderzoeksmethode, de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen en mijn reactie hierop namens het kabinet. In de bijlagen bij deze brief vindt u het onderzoeksrapport en het oordeel van de onafhankelijke deskundige.

Vraagstelling en methode

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: «In hoeverre is het beleid inzake de energietransitie en duurzaamheid in de gebouwde omgeving doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?». Om deze hoofdvraag te beantwoorden heeft CE Delft op grond van bestaande beleidsevaluaties en aanvullende interviews een antwoord geformuleerd op de vijftien onderzoeksvragen zoals vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

De doorlichting beperkt zich tot het beleid ontwikkeld ter nakoming van de afspraken uit het Energieakkoord voor Duurzame Groei¹ uit 2013. Het beleid voortvloeiend uit het Klimaatakkoord van 2019 valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Dat beleid zal worden geëvalueerd in de rijksbrede en integrale doorlichting van het klimaatbeleid onder leiding van de Minister van EZK. Hierover informeert deze Minister uw Kamer periodiek bij de jaarlijkse publicatie van de Klimaatnota.

Conclusies onderzoek

Doelbereik: ambitieuze doelen Energieakkoord niet gehaald

In het Energieakkoord is afgesproken om over alle sectoren in 2020 minstens 100 PJ aan energiebesparing te halen, waarvan 53 PJ in de gebouwde omgeving.

Naast dit hoofddoel van 53 PJ (Petajoules) energiebesparing² in 2020 zijn drie subdoelen geformuleerd in het Energieakkoord:

- corporatiewoningen gemiddeld label B in 2020,
- minimaal 80 procent van de particulier verhuurde woningen minstens energielabel C in 2020,
- jaarlijks 300.000 woningen of andere gebouwen minimaal twee labelstappen in de periode 2012–2020.

CE Delft heeft vastgesteld dat de eerste twee van deze drie subdoelstellingen per 2020 nog niet zijn gehaald. Wel hebben de corporatiewoningen per 2021 gemiddeld naar schatting de bovenkant van de energielabelklasse B bereikt. In 2016 lag het gemiddelde van alle corporatiewoningen nog net binnen de energielabelklasse D. In de particuliere huursector is aanmerkelijk minder vooruitgang geboekt. Voor uitspraken over de derde doelstelling ontbreekt het aan voldoende gegevens. Het lijkt erop dat dit doel niet is gehaald, althans niet als direct gevolg van de onder artikel 4.1 ingezette beleidsinstrumenten³.

In de gebouwde omgeving is in totaal 31 PJ energiebesparing bereikt in de onderzoeksperiode op een totaal finaal energiegebruik van 659 PJ in 2015, ofwel een besparing van iets minder dan 5 procent. Het streefdoel van 53 PJ is daarmee niet gehaald. De onderzoekers van CE Delft beoordelen dit doel van 53 PJ, een besparing van circa 8 procent, voor de gebouwde omgeving als zeer ambitieus en de haalbaarheid ervan als weinig realistisch. Daarvoor hebben ze een aantal argumenten.

Het doel van 53 PJ diende volgens het Energieakkoord voor meer dan de helft (circa 28 PJ) te worden behaald via één instrument voor de utiliteitsbouw, de Wet milieubeheer⁴. De financiële middelen voor dit beleidsinstrument stonden in de periode 2015–2020 niet op de begroting van het Ministerie van BZK, maar op die van I&W en inmiddels op die van EZK. Daardoor valt de Wet milieubeheer buiten de scope van deze doorlichting. De handhaving van deze wet is gelegd bij de gemeenten en valt daardoor wel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK.

¹ Sociaal Economische Raad (2013), Energieakkoord voor duurzame groei, Den Haag: SER, bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 202.

² Besparing van finaal energiegebruik in de gebouwde omgeving.

³ CE Delft constateert dat met behulp van de beleidsmaatregelen ingezet op artikel 4.1, in de periode 2012–2020 niet 300.000 woningen per jaar de beoogde twee labelstappen hebben gemaakt.

⁴ De Wet Milieubeheer is werkzaam via de energiebesparingsplicht, die bedrijven en instellingen voorschrijft alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren.

Het ex ante geraamde besparingspotentieel van de Wet milieubeheer kende naar verhouding een grote bandbreedte van 3 tot 28 PJ. In het Energieakkoord werd als beleidsdoel steeds de bovenkant van de bandbreedten van deze ramingen van het besparingspotentieel aangehouden. Het niet halen van de streefdoelen van het Energieakkoord in de gebouwde omgeving, kondigde zich dan ook al vroeg aan. In reactie hierop is tussentijds getracht bij te sturen door een extra beleidspakket ter omvang van 10 PJ energiebesparing voor de koopsector te ontwikkelen en in 2017 door de introductie van de label-C-verplichting voor kantoren met ingang van 2023.

Uit de beleidsevaluaties en ramingen van de jaarlijkse Nationale Energie Verkenning (NEV) heeft CE Delft kunnen afleiden dat drie grote instrumenten op dit beleidsartikel aan een energiebesparing van 3,7 tot 3,8 PJ hebben bijgedragen. Dit betreft de bruto energiebesparing⁵ van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis (SEEH), het Nationaal Energiebespaarfonds (NEF), en de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP). De Regeling reductie energiegebruik (RRE) behoort ook tot de grote instrumenten, maar daarvan is de gerealiseerde energiebesparing onbekend. De 3,7–3,8 PJ energiebesparing vormt een fractie van de totale energiebesparing in de gebouwde omgeving van naar schatting 31 PJ.

Waar de rest van de door PBL becijferde 31 PJ energiebesparing in de gebouwde omgeving in de periode 2015–2020 aan toe te schrijven is, heeft CE Delft wegens gebrek aan gegevens niet geheel in kaart kunnen brengen. Wel maakt deze doorlichting aannemelijk dat de rest van de 31 PJ aan energiebesparing voor een belangrijk deel (7 PJ) op het conto valt te schrijven van de Wet Milieubeheer in de utiliteitsbouw. Andere instrumenten die een substantiële bijdrage hebben geleverd staan eveneens niet op de begroting van BZK onder artikel 4.1, zoals de ISDE en de label C-verplichting voor kantoren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid

De auteurs van de doorlichting constateren dat het gevoerde beleid in de onderzochte periode gericht was op de juiste knelpunten en doelgroepen. Van de ingezette beleidsinstrumenten zijn echter te weinig evaluaties uitgevoerd. En de uitgevoerde evaluaties beperken zich vaak tot analyses van de doeltreffendheid van beleidsinstrumenten op het niveau van tussendoelen en niet op het finale einddoel energiebesparing. Ook ontbreekt een analyse van de causaliteit van de gemeten beleidseffecten. Daardoor kan de doelmatigheid op instrumentniveau onvoldoende in beeld worden gebracht.

Daarnaast stelt CE Delft dat kwaliteit en diepgang van de uitgevoerde beleidsevaluaties onvoldoende correleren met het belang en de omvang van de ingezette beleidsinstrumenten. En met omvang en belang bedoelen zij het budgetbeslag of het geraamde besparingspotentieel. Hierdoor is het voor CE Delft niet mogelijk geweest om een overkoepelend beeld te geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het volledige beleidsinstrumentarium.

⁵ Bruto energiebesparing is de energiebesparing die optreedt binnen de scope van de maatregel. Daarin is niet meegenomen welk deel van de gerealiseerde energiebesparing additioneel is en dus toegeschreven kan worden aan het instrument. De netto energiebesparing waarin additionaliteit wel is meegenomen ligt mogelijk lager, maar is bij veel instrumenten niet geëvalueerd.

Onder artikel 4.1 vallen met name subsidies, fondsen en faciliterende instrumenten, zoals informatie en netwerkopbouw. Instrumenten die inherent minder of geen overheidsuitgaven vragen, zoals normering en prijzings, vallen hier niet onder.

Doeltreffendheid en doelmatigheid in de vier beleidsdomeinen

De doorlichting verdeelt het beleid voor de gebouwde omgeving in vier domeinen: de koopsector, de huursector, de utiliteitsbouw en het domein van kennisontwikkeling en innovatie. Verreweg het grootste deel van de uitgaven op het begrotingsartikel 4.1 is besteed aan vier beleidsinstrumenten ter stimulering van de verduurzaming in de beleidsdomeinen van de huur- en koopsector.

Van drie van deze vier grote instrumenten, te weten de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis (SEEH), het Nationaal Energiebespaarfonds (NEF) en de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) is de doelmatigheid of kosteneffectiviteit bepaald. Van deze drie blijkt de SEEH het meest en de STEP het minst kosteneffectief.

Als mogelijke verklaring voor deze verschillen in kosteneffectiviteit voeren de onderzoekers aan dat de SEEH doorgaans minder vergaande isolatiemaatregelen met een kortere terugverdientijd heeft gesubsidieerd: het zogenaamd laaghangend fruit. De koopsector telt vergeleken met de huursector zowel absoluut als relatief gezien veel meer woningen die onder de noemer laaghangend fruit vallen. Met name voor de sociale huursector is dit het geval doordat corporatiewoningen vaker en doorgaans verder zijn na-geïsoleerd. In dat opzicht lijkt de particuliere huursector meer op de koopsector. Een ander verschil is dat met corporaties eenvoudiger afspraken valt te maken over verduurzaming dan met eigenaren in beide andere sectoren.

Koopsector

De belangrijkste instrumenten in de koopsector zijn de SEEH, de NEF en de Regeling reductie energiegebruik (RRE). In de koopsector lijkt het vooraf geraamde potentieel aan energiebesparing van 3 PJ ook daadwerkelijk gehaald. Kanttekening is dat het hier gaat om het niet gecorrigeerde besparingseffect van ingezette instrumenten. Dit resultaat kan deels aan andere invloeden of autonome ontwikkelingen zijn te wijten, zoals zogenaamde *free riders*, eigenaar-bewoners die ook zonder beleid geïnvesteerd zouden hebben in de verduurzaming van hun woning. Voor de SEEH is het effect van *free riders* geraamd op zo'n 38 procent.

Huursector

Doordat sociale huurwoningen in eerste instantie al beter verduurzaamd waren dan koopwoningen, zijn verdergaande maatregelen in deze sector relatief duur. Dat is een van de verklaringen dat de STEP, een subsidie-instrument voor uitsluitend eigenaren in de huursector, als minder kosteneffectief is geëvalueerd. Toch heeft de uitvoering van het Energieakkoord eraan bijgedragen dat de energieprestatie van de gemiddelde corporatiewoning sinds 2015 met sprongen vooruit is gegaan. Weliswaar is gemiddeld label B voor corporatiewoningen in 2020 niet gehaald, maar mede dankzij de STEP lijken de corporatiewoningen per 2021 gemiddeld de energielabelklasse B te hebben bereikt. In 2016 lag het gemiddelde van alle corporatiewoningen nog net binnen de labelklasse D. In de particuliere huursector is weliswaar minder vooruitgang geboekt. Over het hele beleidsdomein van de huursector gezien is het besparingspotentieel van

12 PJ⁶ niet gehaald. Dit was zeer ambitieus in vergelijking met de 3 PJ in de koop, vooral daar het energiegebruik in de koop bij benadering tweemaal zo hoog was als in de huur.

Utiliteitsbouw

Voor de utiliteitsbouw geldt dat mede door problemen rond uitvoering en handhaving van de Wet milieubeheer bij gemeenten de energiebesparing achter is gebleven bij de hoge verwachtingen. De afspraken over de label C-verplichting voor kantoren per 1 januari van 2023 zullen waarschijnlijk niet volledig worden nagekomen. Toch wordt hier nu veel extra inzet op gepleegd, zodat ook dit instrument een belangrijke bijdrage zal gaan leveren aan het behalen van de beleidsdoelen in de gebouwde omgeving.

Kennisontwikkeling en innovatie

In het beleidsdomein van kennisontwikkeling en innovatie loopt het grote meerjarig missiegedreven innovatie-instrumentarium voor de gebouwde omgeving via de begroting van EZK. Via de BZK-begroting lopen veel kleine subsidies gericht op innovatieve aanpakken en op communicatie. Het advies van CE Delft luidt om in het vervolg aan het verstrekken van dergelijke kleinere subsidiebedragen een heldere en beter afrekenbare doelstelling te verbinden.

Een van de belangrijkste innovatieve programma's in de periode 2015–2020 was de Stroomversnelling, een instrument om hoogwaardige verduurzaming te bevorderen onder meer met behulp van de specifiek hiervoor ontwikkelde Energiebesparingsvergoeding (EPV). Van dit programma is geen afzonderlijke beleidsevaluatie voorhanden. Ook CE Delft ontbrak het aan de benodigde gegevens om een oordeel te kunnen vellen over de (kosten)effectiviteit van dit beleidsinstrument.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige, dr. Arianne van der Wal van TNO, is mijns inziens terecht lovend in haar oordeel over de beleidsdoorlichting. Zij plaatst ook een kanttekening bij de mogelijkheden om via evaluatieonderzoek te komen tot uitspraken over de causale effecten van een beleidsinterventie. Omdat deze interventies niet worden ingezet in een beleidsvacuüm, maar in een context van andere beleidsmaatregelen en exogene factoren met ieder een eigen effect op het beleidsdoel, is het geïsoleerde of causale effect van een of meerdere beleidsmaatregelen niet te bepalen.

Met dit in het achterhoofd pleit dr. van der Wal voor integratie van de evaluatie in het beleid en niet enkel achteraf. Bijvoorbeeld door beleid vooraf in een pilot en tussentijds kleinschalig en meer gecontroleerd te toetsen op effectiviteit. Zo kan het beleid tijdig worden bijgestuurd en kunnen door middel van een iteratief proces steeds duidelijkere en haalbaardere doelen worden gesteld.

Volgens de onafhankelijke deskundige dienen ook beter omliggende doelen te worden geformuleerd voorafgaand aan in te zetten beleidsinstrumenten. Aanscherping van de doelen door analyse van gericht verza-

⁶ Het besparingsdoel in de huur- en koopsector is niet afzonderlijk bepaald voor het Energieakkoord. Wel is voor het sturen op het overkoepelend doel steeds gekozen voor de bovenzijde van de bandbreedte van het vooraf verwachte besparingspotentieel. Zo ook voor het bijsturen binnen de vier beleidsdomeinen. Voor de huursector zou dit neerkomen op 12 PJ, gezien het geraamde potentieel in 2020 van 6,5–12 PJ.

melde monitoringsdata zou mede de invulling van het doelbereik van het beleid kunnen bepalen. Het resultaat is beter onderbouwd beleid met duidelijk omschreven doelen. Dit maakt de evaluatie van beleid ook gemakkelijker.

Aanbevelingen

Uit de analyse van CE Delft vloeien een aantal aanbevelingen voort om de effectiviteit en kosteneffectiviteit van het beleid te verbeteren. Het gaat om algemene aanbevelingen en om specifieke adviezen per beleidsdomein.

Algemene aanbevelingen

Om te beginnen adviseren de auteurs bij het formuleren van nieuw beleid voortaan uit te gaan van behoedzamere ex-antemeringen van het doelbereik. In het verlengde daarvan bevelen ze aan om puntschattingen te hanteren als beleidsdoel in plaats van de bovenkant van de rondom de puntschatting berekende bandbreedte. CE Delft gaat nog een stap verder en oppert zelfs de onderkant van de bandbreedte te kiezen om te komen tot een haalbaar beleidsdoel. Het advies luidt om vooral combinaties van instrumenten in onderlinge samenhang in te zetten en te kiezen voor effectieve en bij voorkeur kosteneffectieve instrumenten.

CE Delft beveelt aan het doelbereik centraal te zetten bij het ontwerpen en tussentijds bijsturen van beleid. Omwille van tussentijds bijsturen is het essentieel elk instrument een helder gedefinieerd en meetbaar doel mee te geven. De onderzoekers raden aan het doelbereik te monitoren en op grond daarvan tussentijds te besluiten tot bijsturen. Bij monitoring is het bovendien zaak om tijd en geld uit te trekken proportioneel aan het verwachte besparingspotentieel en budget van een instrument.

Verder constateren de onderzoekers dat de kwaliteit van de ex-post-beleidsbeoordelingen van ingezette instrumenten in de gebouwde omgeving kan en moet verbeteren. Hiertoe stellen de auteurs van CE Delft voor een integraal raamwerk met indicatoren te ontwikkelen, waarover iedere ex post-evaluatie van een beleidsinstrument rapporteert.

Een aanbeveling gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van (nieuw) beleid is om de beleidstheorie van individuele beleidsinstrumenten, liefst op basis van bestaand onderzoek, vooraf te expliciteren en hetzelfde te doen voor de samenhang tussen beleidsinstrumenten.

Aanbevelingen per beleidsdomein

Het advies voor de koopsector luidt, vanwege het grote besparingspotentieel, om meer en meer dwingende beleidsinstrumenten te overwegen, zoals normering en beprijzing. Ter benutting van het hoge potentieel raadt CE Delft aan meer instrumentarium te overwegen dat eigenaar-bewoners kan aanzetten tot het uitvoeren van meer ambitieuze renovaties, zoals naar nul-op-de-meter-woningen.

Voor de huursector stellen de onderzoekers voor om specifiek beleid te ontwikkelen voor het snelgroeiende segment van geliberaliseerde huurwoningen. Met name omdat het geliberaliseerde segment nauwelijks is bereikt met bestaande instrumenten als de STEP, de doelgroep van veelal particuliere verhuurders zeer divers en minder goed georganiseerd is en het besparingspotentieel relatief groot.

Voor de utiliteitsbouw geven de auteurs advies over de label C-verplichting voor kantoren. Dit normeringsinstrument is beoordeeld als krachtig vanwege de hoge kosteneffectiviteit en de even eenduidige als heldere norm. Het advies van CE Delft luidt daarom: vereenvoudig de label C-verplichting voor kantoren en overweeg ook een dergelijk beleid voor andere sectoren van utiliteitsgebouwen.

Voor het beleidsdomein van kennisontwikkeling en innovatie, gekenmerkt door een groot aantal kleinere subsidie-instrumenten gericht op het bevorderen van activiteiten van innovatieve en communicatieve aard, zijn de aanbevelingen voornamelijk gericht op het vooraf helder formuleren van concrete doelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de subsidie aan de Stroomversnelling. Juist bij programma's met een minder vast omlijnd en minder makkelijk afrekenbaar doel is het van belang tussentijds te monitoren en bij te sturen op het doelbereik.

Reactie

Graag wil ik de onderzoekers van CE Delft hartelijk danken voor dit waardevolle onderzoeksrapport. Het is van belang om de geleerde lessen toe te passen bij de uitvoering van bestaand en de formulering van nieuw beleid. Alvorens in te gaan op de lessen voor nieuw beleid, behandel ik eerst de algemene aanbevelingen uit de doorlichting.

Intensiever monitoren en vaker evalueren

Bij het opstellen van mijn beleidsprogramma voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving, stel ik programmatisch werken centraal. Dit betekent duidelijke doelen stellen, ook per programmalijn, en het behalen van die doelen vervolgens nauwgezet en intensief monitoren. Monitoring levert immers de bewijzen voor succes of falen en daarmee feedback voor toekomstig beleid. Integraal monitoren en evalueren van beleid gedurende de uitvoering om tussentijds te kunnen bij sturen op het bereiken van de gestelde doelen, is de aanpak die ik voorsta.

Samen met mijn collega's van EZK, LNV en I&W zal ik de adviezen van CE Delft ter verbetering van monitoring en evaluatie direct in praktijk brengen. Sterker nog, het begin daartoe is al gemaakt door het vorige kabinet met de introductie van de rijksbrede en integrale monitoring van het Klimaatakkoord.

Elementen uit deze gezamenlijke aanpak zijn de Monitor Klimaatbeleid, ex-post-evaluaties op het niveau van individuele beleidsinstrumenten en ex-ante-evaluatie van het beleid gericht op de doelen voor 2030 of 2050 in de jaarlijkse Klimaat en Energie Verkenningen (KEV). Om tijdig te kunnen bijsturen wordt het klimaatbeleid ook «ex durante» geëvalueerd door het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) een «lerende evaluatie» te laten uitvoeren.

Bij het beleid ten behoeve van de energietransitie gaat het om een complex systeem van te ontlocken, overeengekomen en autonome gedragsveranderingen van een groot aantal eigenaren en gebruikers van gebouwen. Zoals CE Delft benadrukt is het van belang om niet alleen achteraf terug te kijken om te leren voor de toekomst, maar ook om gedurende de uitvoering van het beleid lessen te trekken om instrumentering en governance van het klimaatbeleid te verbeteren. Zo kan gedurende de rit worden bijgestuurd, nog voordat het beleidsdoel buiten bereik dreigt te raken. De nieuwe doorlichting van het Klimaatbeleid en de methode van het «lerend evalueren» bieden hiertoe betere mogelijkheden.

De lerende evaluatie vormt een belangrijke aanvulling op de monitor, de specifieke instrumentevaluaties en de meer ex ante ingerichte analyses zoals de KEV van het Planbureau voor de Leefomgeving. Al deze bouwstenen dragen gezamenlijk bij aan de integrale doorlichting. Uitkomsten van de monitor, specifieke instrumentevaluaties en analyses worden meegenomen in de lerende evaluatie. In 2022 is de lerende evaluatie gestart met het in kaart brengen van het beleidskader en de beleidstheorie van het klimaatbeleid in de vijf sectoren. Over de voortgang zal ik in het najaar uw Kamer bij gelegenheid van het presenteren van de Klimaatnota 2022 informeren.

Hoewel ik mij in alle aanbevelingen uit het rapport kan vinden, en ik kosteneffectiviteit een belangrijk criterium vind, hoeft dit niet altijd doorslaggevend te zijn. Liever zou ik een afweging maken die ook rekening houdt met andere aspecten van in te zetten instrumenten. CE Delft geeft het advies om het halen van de gestelde beleidsdoelen via het sturen en zo nodig bijsturen op het doelbereik, centraal te zetten. Om te komen tot een goede en samenhangende mix van instrumenten is een afweging nodig op grond van een gedegen analyse van de technische en economische haalbaarheid⁷ van beleidsmaatregelen, een daarop gebaseerde ex-antieraming van het doelbereik en een verkenning van de eindgebruikers- en nationale kosten en de kosteneffectiviteit.

Verbeteren van de data- en informatievoorziening

Op dit moment zijn de benodigde gegevens voor een dergelijke analyse echter nog niet in voldoende mate voorhanden. Om die reden is het verbeteren van de data- en informatievoorziening voor de energietransitie in de gebouwde omgeving van essentieel belang. Vanuit dit perspectief heb ik samen met mijn collega van EZK besloten de financiering van het samenwerkingsverband Vivet tot 2025 te verlengen. In Vivet werken het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Kadaster, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Rijkswaterstaat (RWS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) samen aan de verbetering van de data- en informatievoorziening voor de energietransitie. In de loop van 2022 zullen ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Netbeheer Nederland (NBNL) gaan participeren in Vivet om op termijn wellicht onderdeel uit te gaan maken van dit samenwerkingsverband. Een intensievere monitoring en verbeterde datavoorziening hebben als voordeel dat de in te zetten ramingsmodellen voor de ex-ante-evaluatie nauwkeuriger en betrouwbaarder worden. Dit is essentieel voor het realistisch inschatten van het doelbereik van beleid.

Bij sommige beleidsinstrumenten is volgens CE Delft meer aandacht nodig voor de handhaving. Ook daarbij kan een betere monitoring en intensievere dataverzameling uitkomst bieden. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering en handhaving van de Wet Milieubeheer in de utiliteitsbouw. Een betere registratie van energielabels en andere kenmerken van utiliteitsgebouwen kan helpen de handhaving te verbeteren. Ik ga hier in de komende periode aan werken.

⁷ Hierbij gaat het om de haalbaarheid van het realiseren van de klimaatopgave in de gebouwde omgeving vóór het doeljaar (2030 of 2050). Die haalbaarheid hangt af van een scala aan randvoorwaarden zoals ontwikkelingen in onderwijs en arbeidsmarkt, ontwikkelingen in digitalisering, van arbeidscapaciteit en procesinnovatie bij gemeenten, van de capaciteit van innovatie in de bouwsector, van het aanbod en prijzen van bouw- en isolatiematerialen, van de bouwkosten, van sociale en procesinnovaties bij (grote) gebouw eigenaren en aanbieders die leiden tot opschaling, standaardisering en industrialisering van verduurzaming, het draagvlak voor de energietransitie bij eigenaren, bewoners en gebruikers van gebouwen, et cetera.

Om de instrumentevaluaties kwalitatief te verbeteren, zal ik bij het maken van een subsidieregeling ook direct de dataverzameling waarborgen volgens de eisen van de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE). Dit verhoogt de kwaliteit van ex post of ex durante instrumentevaluaties.

CE Delft wijst erop dat van een aantal beleidsinstrumenten uit het Energieakkoord geen instrumentevaluatie voorhanden is. Bij gebrek aan voldoende gegevens was CE Delft genoodzaakt sommige instrumenten niet of minder diepgaand individueel te evalueren. In de brief van oktober 2020 over de opzet van de beleidsdoorlichting heeft de Minister van BZK aangegeven in plaats van afzonderlijke beleidsevaluaties, de doeltreffendheid en doelmatigheid integraal te evalueren in de beleidsdoorlichting 2015–2020. Ik onderschrijf dat uitgangspunt en beschouw deze beleidsinstrumenten met het voltooiën van deze doorlichting voldoende geëvalueerd. Ik zal deze instrumenten dan ook niet alsnog aan een beleidsevaluatie onderwerpen. Wel zal ik alle beleidsinstrumenten voortkomend uit het Klimaatakkoord of het Urgenda-vonnis voorzien van afzonderlijke instrumentevaluaties en uw Kamer over de uitkomsten informeren.

Adviezen voor toekomstig beleid

De onderzoekers van CE Delft constateren dat het beleid gebaseerd op subsidies en afspraken met belangenorganisaties onvoldoende doeltreffend is geweest. Zij adviseren het kabinet om extra en meer stevige maatregelen te nemen. Vooral in de koopsector en de huursector, en met name in de particuliere huur, bevelen zij aan om krachtiger beleid te gaan voeren. Daarbij luidt het advies om nadrukkelijk te overwegen naast voorlichting, communicatie, subsidie, financieringsondersteuning, ontzorging en het maken van afspraken met partijen over beleidsdoelen, ook dwingender instrumenten als normering, beprijzing of CO₂-budgettering in te zetten.

Deze aanbeveling om meer dwingende beleidsinstrumenten te introduceren in de gebouwde omgeving is meegenomen bij het uitwerken van het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). De beleidsbrief over het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving die ik op 1 juni 2022 naar uw Kamer heb gestuurd, gaat nader in op de doelen, de beleidskeuzes en -maatregelen en de wijze waarop we daarop blijvend gaan monitoren.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge