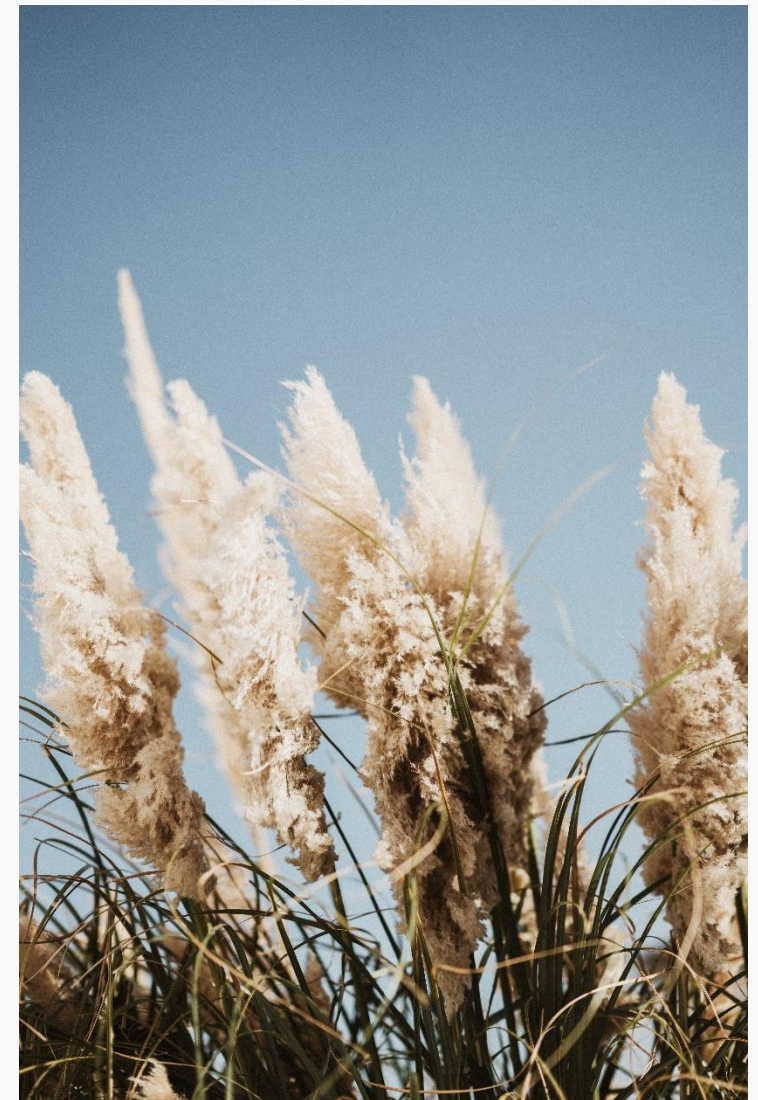


Transitiestrategie Duurzame Leefomgeving

Systemische analyse beleidsinstrumenten
toekomstbestendige woningbouw en landelijk gebied

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1. Aanleiding	3
Aanleiding & doel	
Opbouw	
Hoofdstuk 2. Doelstellingen	5
Sociaal-maatschappelijke (woon)opgaven	
Ecologische opgaven	
Hoofdstuk 3. Analyse beleidsinstrumentarium.....	6
#1 Veel sturingsinstrumenten zijn relatief 'zacht'	
#2 Sturing op doelstellingen heeft neveneffecten op andere doelstellingen	
#3 Weinig instrumenten sturen op beide doelstellingen	
Hoofdstuk 4. Oplossingsrichtingen.....	11
Oplossingsrichtingen vanuit huidig instrumentarium	
Oplossingsrichtingen vanuit nieuw instrumentarium	
Bijlage I: Totstandkoming.....	14
Bijlage II: Systeemschets.....	15



Samenvatting

Nederland staat voor grote opgaven. Tot 2030 moet er veel gebeuren, zowel op het gebied van woningbouw (+100.000 woningen per jaar) als op het gebied van klimaat (-55% CO₂-reductie) en circulaire economie (-50% primair materiaalverbruik). Op het eerste oog schuren die doelstellingen. Tegelijkertijd zijn beiden van groot belang en is het geen optie om het woningtekort niet op te lossen of duurzaamheidsdoelen niet te halen.

Er wordt gestuurd op zowel sociaal-maatschappelijke als op ecologische doelstellingen. Bij sociaal-maatschappelijke doelstellingen op het gebied van wonen gaat het over beschikbaarheid, betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit van woningen. Bij ecologische doelstellingen gaat het om CO₂-uitstoot, duurzame energieproductie, circulaire economie, stikstof, biodiversiteit en zoetwaterkwaliteit.

De verschillende beleidsdoelstellingen worden vaak onafhankelijk van elkaar aangestuurd. Zo stuurt het Ministerie van EZK in dit kader vooral op CO₂-reductie, het Ministerie van IenW vooral op circulaire economie en het Ministerie van BZK vooral op woningbeschikbaarheid en -kwaliteit, naast energiebesparing in de bestaande gebouwde omgeving en leefomgevingskwaliteit. De afweging die gemaakt zou moeten worden als opgaven elkaar raken - vaak ook fysiek in de ruimte - gaat niet vanzelf. Daarom is op advies van de stuurgroep leefomgeving een analyse van beleidsinstrumenten gemaakt die sturen op het snijvlak van de woningbouw en verduurzaming hiervan. Dit leidt tot drie inzichten:

1. **Veel sturingsinstrumenten zijn relatief 'zacht':** er vindt sturing plaats, maar er is geen gegarandeerd of direct effect. Van de geanalyseerde instrumenten (23) zijn er 11 subsidiërend, 7 coöperatief en één (uitsluitend) communicatief. De 'hardere' instrumenten zijn wetgevend (2) en fiscaal (2).

2. **Sturing op bepaalde doelstellingen heeft neveneffecten op andere doelstellingen.** Deze neveneffecten kunnen positief of negatief zijn. Bij negatieve neveneffecten werken instrumenten elkaar tegen. De voornaamste negatieve neveneffecten zijn het gevolg van buiten stedelijke woningbouw en dierlijke eiwitproductie.
3. **Weinig instrumenten sturen op zowel ecologische als sociaal-maatschappelijke (woon)doelstellingen,** maar richten zich op één doelstelling. Afstemming van beleidsinstrumenten kan echter zeker vruchten afwerpen. Een uitzondering waar deze verbinding wordt verkend, zijn de Woondeals.

De grote uitdagingen in het ruimtelijke domein maken harmonisatie van huidig instrumentarium noodzakelijk. Hiermee worden negatieve neveneffecten voorkomen of zo veel mogelijk beperkt. Denk daarbij aan het combineren van bestaande instrumenten om synergie te bereiken, zoals inzet op biobased isolatiemateriaal in het stimuleren van energiebesparing. Ook kan instrumentarium van andere departementen worden ingezet, waarbij fiscale vergroening (Financiën) bijdraagt aan duurzaamheidsprestaties in de bouw (BZK). Tot slot is het belangrijk om ecologische doelstellingen als randvoorwaarde mee te nemen in sturing vanuit sociaal-maatschappelijke domeinen (en andersom).

Daarnaast is nieuw instrumentarium nodig om de sturing op zowel ecologische als sociaal-maatschappelijke (woon)opgaven te verbeteren. Daarbij gaat het om het uitbreiden van het wetgevende instrumentarium om sterker te kunnen sturen. Het verhogen van het aantal fiscale instrumenten helpt uitvoerende partijen om hun businesscase te sluiten. Het ontwikkelen van missiegedreven innovatieprogramma's is een manier om innovatie over sectoren heen aan te jagen en daarmee win-wins te creëren.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Het Coalitieakkoord is ambitieus: het kabinet wil toewerken naar een 'duurzaam land' dat klimaatneutraal, fossielvrij en circulair is. Doelstellingen op klimaat, circulaire economie en stikstof hebben impact op onder meer woningbouw, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Om de grote woningbouwopgave te realiseren en te sturen op deze duurzaamheidsdoelstellingen is een integrale aanpak nodig.

Met de grote maatschappelijke opgaven heeft de Rijksoverheid ambitieuze doelen gesteld: In 2023 willen we enerzijds de woningvraag terugdringen door nieuwe woningen te bouwen (+ 900.000), anderzijds willen we onze klimaatimpact beperken (55% CO₂-reductie) en toe naar een circulaire economie (-50% primair materiaalverbruik). Daar komen reductiedoelen voor stikstof bovenop als gevolg van recente rechtelijke uitspraken.

Op het eerste oog schuren deze beleidsdoelstellingen met elkaar. Om binnen de woningbouwopgave effectief te kunnen werken aan duurzaamheid is het nodig om stappen te zetten richting een meer integraal beleid. Hiervoor is het essentieel om te begrijpen hoe de huidige doelen en instrumenten op een systemisch (Rijksbreed) niveau werken.

Tegelijkertijd zijn CO₂-reductie en beschikbaarheid van woningen momenteel de politiek grote thema's. Vanuit de huidige politieke actualiteit komt energiebesparing daar bij. Andere duurzaamheidsopgaven krijgen op dit moment nauwelijks aandacht. Sturing zou in de uitwerking echter ook deze aanvullende aspecten mee moeten nemen, om te voorkomen dat CO₂-reductie en beschikbaarheid van woningen leiden tot nieuwe problemen elders.

Aanleiding & doel

Op basis van signalen uit de City Deal Circulair & Conceptueel Bouwen heeft de Interdepartementale Stuurgroep Duurzame Leefomgeving een werkgroep gevraagd om een Transitieprogramma uit te werken. Zo moet duidelijk worden welke doelen en beleidsinstrumenten sturen op het verduurzamen van de woningbouw (in relatie tot andere duurzaamheidsopgaven) en welke aanvullende inzet nodig is. Infrastructuur valt in deze verkenning buiten scope.

Het doel van deze verkenning is om te bepalen welke doelen en instrumenten van de verschillende departementen elkaar versterken, welke elkaar tegenwerken en hoe Rijksbreed effectiever gestuurd kan worden. Voortvloeiend uit deze systemische kijk op het huidige beleid en de relatie tussen woningbouw en de overige thema's voor "Duurzaam Land" (uit het regeerakkoord) worden in deze verkenning inzichten en oplossingsrichtingen uiteengezet.

Opbouw

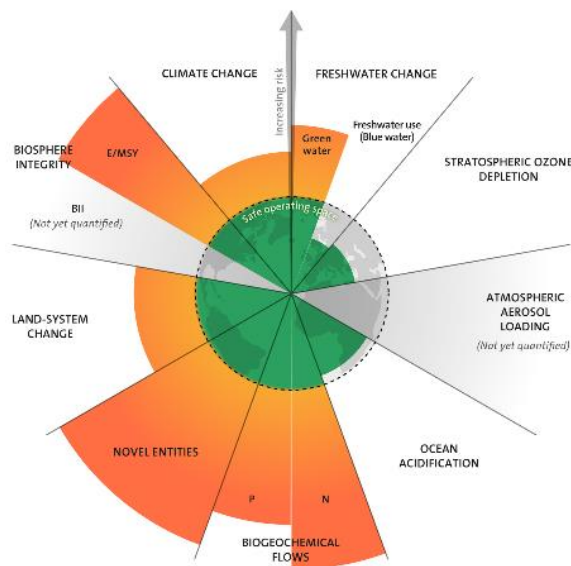
Deze verkenning bestaat uit vier delen:

- Hoofdstuk 2 omschrijft de verschillende **beleidsdoelstellingen**, die raken aan duurzaamheids- en woningbouwopgave;
- Hoofdstuk 3 licht de **analyse van het beleidsinstrumentarium** toe, waarin de verschillende instrumenten en hun sturing in kaart zijn gebracht;
- Hoofdstuk 4 schetst **oplossingsrichtingen** om meer integraal te sturen;
- Bijlage I licht de **totstandkoming** van deze analyse toe;
- Bijlage II laat de **systeemschets** zien, waar de analyse en oplossingsrichtingen op zijn gebaseerd.

Planetaire grenzen als nieuwe definitie van duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling gaat breder dan alleen werken aan klimaatopgaven en circulaire economie. Onze aarde kent negen 'planetaire grenzen', die de gezonde en veilige ruimte (safe operating space) bieden voor menselijk leven op deze planeet. Als gevolg van menselijke activiteit overschrijden we steeds meer van die grenzen.

Vanuit Nederland werken we hard aan onder meer het beperken van verdere klimaatverandering. Er zijn echter meer duurzaamheidsopgaven, waaronder chemische vervuiling en biodiversiteitsverlies. De 'veilige' grenzen op al deze thema's zijn reeds overschreden. Ook daar moet verdere schade per direct voorkomen worden en hard worden gewerkt aan herstel.



Figuur 1: Planetary Boundaries Framework, Stockholm Resilience Center (2022)



Hoofdstuk 2. Doelstellingen

Nederland staat voor een aantal sociaal-maatschappelijke opgaven met zowel ecologische als ruimtelijke uitdagingen. Daarbinnen zijn verschillende doelstellingen geformuleerd voor zowel de sociaal-maatschappelijke (woon)opgaven als voor klimaat, circulaire economie en stikstof.

Voor de opgaven zijn verschillende doelen zijn geformuleerd. Om die doelenstellingen te behalen worden (beleids-)instrumenten ingezet. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van sociaal-maatschappelijke (woon)doelstellingen en ecologische doelstellingen die in het ruimtelijk domein bij elkaar komen.

Sociaal-maatschappelijke (woon)opgaven

Binnen het sociaal-maatschappelijke domein zijn er vanuit de Rijksoverheid drie thema's gerelateerd aan **wonen**. Allereerst de **beschikbaarheid** van woningen, om het woningtekort op te lossen en iedereen een passende huisvesting te kunnen bieden. Dit hangt samen met de **betaalbaarheid** van woningen: momenteel zijn woonlasten vaak te hoog, of kunnen mensen geen woning vinden die voor hen betaalbaar is. Tot slot gaat het om de **kwaliteit** van wonen: woningen die passen bij levensfasen en/of woonbehoefte, die duurzaam zijn en staan in wijken met een veilige leefomgeving. Op dit laatste thema is geen concrete doelstelling geformuleerd.

Ecologische opgaven

Ook binnen de duurzaamheidsopgaven zijn er grote opgaven, die urgent zijn om ons land op lange termijn gezond en veerkrachtig te houden. Er zijn concrete beleidsdoelen op het gebied van **klimaat**, die zich vooral richten op CO₂-reductie. De basis daarvoor is de Europese Klimaatwet, die toewerkt naar klimaatneutraliteit in 2050. Rondom **circulaire economie** ligt de nadruk op het terugdringen van milieu impact, klimaat,

biodiversiteit en leveringszekerheid. Op **biodiversiteit**, **stikstof** en **zoetwaterkwaliteit** gaat het om het voldoen aan (meer generieke) Europese wetgeving en grenswaarden, wat om nationale (specifieke) doelstellingen vraagt.

De doelstellingen vanuit beide thema's zijn samengevat in tabel 1.

Thema	Jaar	Doel
Woon doelstellingen		
Beschikbaarheid	2030	Realisatie van +/- 100.000 extra woningen p/j (961.300 woningen in totaal t/m 2029), waarvan (op termijn) jaarlijks: 15.000 flexwoningen; 15.000 tot woning getransformeerde winkels en kantoren.
Betaalbaarheid	2030	600.000 van de 900.000 woningen zijn 'betaalbare woningen'. Dit betekent: 350.000 woningen midden huur en betaalbare koop; 250.000 sociale huurwoningen; - Ten minste 30% van woningvoorraad is een sociale huurwoning.
Kwaliteit	-	Geen concrete doelstelling
Ecologische doelstellingen		
Klimaat	2030 2050	55% reductie (t.o.v. 1990) 'Klimaatpositief'
Energieproductie	2030 2050	27% afkomstig uit duurzame bron 100% afkomstig uit duurzame bron
Circulaire Economie	2030 2050	50% minder gebruik primaire grondstoffen Een volledig' circulaire economie
Biodiversiteit	2021	Geen concrete doelstelling
Stikstof	2025 2030	40% van de stikstofgevoelige natuur in deze gebieden mag kritische depositiewaarde (KDW) niet overschrijden Driekwart van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op een gezond niveau
Zoetwaterkwaliteit	2027	Voldoen aan Kader Richting Water

Tabel 1: Overzicht sociaal-maatschappelijke en ecologische doelen

Hoofdstuk 3. Analyse beleidsinstrumentarium

Om inzicht te bieden in hoe de verschillende instrumenten sturen op een 'duurzaam land' met focus op de woningbouwopgave, is een analyse gedaan op beleidsdoelen en -instrumenten. Deze analyse biedt een drietal inzichten in de sturingswijze en de samenhang.

De analyse start met een overzicht van de verschillende instrumenten (zie tabel 2), die zijn gecategoriseerd per type instrument. Deze instrumenten zijn samengevat in een systeemschets (zie Bijlage II), waarin is gevisualiseerd op welke doelen wordt gestuurd en welk effect dit heeft.

Inzichten

Vanuit de analyse ontstaat een drietal inzichten over hoe de sturing op de woningbouwopgave en duurzaamheid in relatie tot elkaar plaatsvindt. Deze inzichten helpen om beleidsmatige sturing op deze doelen verder te harmoniseren en te verbeteren, en worden hierna verder toegelicht:

1. Veel sturingsmechanismen zijn relatief 'zacht', waarmee het daadwerkelijke effect niet duidelijk is;
2. Sturing op bepaalde maatschappelijke doelstellingen heeft positieve en negatieve neveneffecten op andere doelstellingen;
3. Weinig instrumenten sturen op zowel ecologische als sociaal-maatschappelijke (woon)doelstellingen.

Totstandkoming

Het overzicht van de beleidsinstrumenten is opgesteld op basis van tien interviews met betrokken beleidsmedewerkers vanuit de verschillende ministeries is een inventarisatie aan beleidsinstrumenten gedaan. Deze inzichten zijn gevalideerd binnen de interdepartementale, ambtelijke kerngroep van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen.

	Instrumenten	Afkorting staat voor	Toelichting
	MIA	Milieu-Investeringsaftrek	Belastingvoordeel: Milieu-investeringsaftrek
	VAMIL	Willekeurige afschrijving milieu-investeringen	Belastingvoordeel: vertraagd afschrijven door willekeurige afschrijving milieu-investeringen
	MOOI	Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie	Financieren van Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie
	ISDE	Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing	Financieren van energiebesparende maatregelen
	SDE++	Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie	Financieren van duurzame energieproductie en CO2 besparing
	NIP	Nationaal Isolatie Programma	Financieren van energiebesparende maatregelen
	DuMaVa	Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed	Financieren van verduurzamingsmaatregelen maatschappelijk vastgoed.
	MPG	Milieu Prestatie Gebouw	Wettelijke eisen voor bouwen met een lage milieu-impact
	HNN	Het Nieuwe Normaal	Een nieuwe, gedragen 'norm' met haalbare en ambitieuze circulaire prestaties
	Prijsvragen RBM	Prijsvragen Rijksbouwmeester	Prijsvraag met sturing op biobased en natuurinclusief bouwen
	SVVE	Subsidieregeling Verduurzaming Verenigingen van Eigenaars	Financieren van energiebesparende maatregelen
	City Deal CCB	City Deal Circulair & Conceptueel Bouwen	Samenwerking tussen Rijk en Gemeenten rondom gezamenlijke ambities
	Woondeals	-	Afspraken tussen Rijk en regio's rondom woningbouwproductie
	Regiodeals	-	Programma om Rijk en regio samen aan een betere woon- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio te laten werken
	Prestatieafspraken WC's	Prestatieafspraken Woningcorporaties	Afspraken tussen Rijk en woningcorporaties over productie en kwaliteit woningen, als voorwaarde voor afschaffing verhuurdersheffing
	Woningbouw-impuls	-	Financiering voor het sluiten van GREX (grondexploitatie) of dragen van locatiespecifieke kosten (archeologie, munitie etc.)
	Mobiliteitsfonds	-	Financiering van het aanleggen van infrastructuur voor nieuwe woningen.
	SR Flexwonen	Stimuleringsmaatregel Flexwonen	Financiering voor inhuur capaciteit voor gebiedsontwikkeling door gemeenten.
	TF Nieuwbouw WC's	Taskforce Nieuwbouw Woning Corporaties	Bestuurlijke 'tafel' voor wegnemen barrières en versnellen procedures.
	Building Balance	-	Programma voor bij elkaar brengen van partijen uit de bouw- en landbouwsector t.b.v. CO2-reductie door biobased bouwmaterialen
	GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	Basisfinanciering voor boeren, op basis van o.a.. Aantal hectares
	BENG	Bijna EnergieNeutrale Gebouwen	Wetgeving: energieprestatie-eisen voor nieuwe gebouwen
	SEB	Schoon en Emissie loos Bouwen	Routekaart om door middel van transitiepaden inzicht te geven in hoe schoon en emissie loos bouwen vorm krijgt

Legenda

Soorten instrumenten:

- Wetgevend
- Fiscaal
- Subsidie
- Coöperatief
- Communicatief

Tabel 2: Overzicht beleidsinstrumentarium



#1. Veel sturingsinstrumenten zijn relatief ‘zacht’

Veel van de ingezette sturingsinstrumenten zijn relatief ‘zacht’: er vindt sturing plaats – maar op incidentele basis – waardoor er geen gegarandeerd of direct effect is. Er is daarmee relatief weinig ‘harde’, structurele sturing.

Er zijn verschillende soorten beleidsinstrumenten, die ‘harder’ en ‘zachter’ zijn. Voorbeelden van meer ‘harde’ en structureel sturende instrumenten zijn fiscale instrumenten (zoals de MIA/VAMIL) of juridische instrumenten (o.a. grenswaarden voor BENG en MPG).

Daar tegenover staat de meer ‘zachte sturing’, met bijvoorbeeld communicatieve instrumenten (denk aan campagnes), coöperatieve instrumenten (o.a. City Deals, Woondeals, andere samenwerkingsverbanden) en subsidie-instrumenten (o.a. financiering van gemeenten). Deze sturing is veelal incidenteel.

Een totaaloverzicht van de verschillende beleidsinstrumenten die sturen op het snijvlak van duurzaamheid en de woningbouw is weergegeven in figuur 2 (vorige pagina). In de linker kolom is te zien om wat voor soort instrument het gaat: wetgevend, fiscaal, budgetterend, coöperatief of communicatief.

Figuur 2 geeft – op basis van deze categorisering – een overzicht van hoeveel instrumenten van welke soort in deze lijst staan. Er worden relatief veel budgetterende (11) en coöperatieve (7) instrumenten ingezet. Daarentegen is er een beperkt aantal fiscale (2) en wetgevende (2) instrumenten. Er is één instrument dat alleen communicatief werkt; veel andere instrumenten hebben een communicatief neveneffect.

Voorbeeld: Verbod op aardgasaansluitingen nieuwe woningen

Als gevolg van de aangekondigde afbouw van de gaswinning in Groningen en de afspraken uit het Klimaatakkoord mag de gebouwde omgeving op termijn geen aardgas meer gebruiken. Een wettelijk verbod op aardgasaansluitingen voor nieuwe woningen was vooraf omstreden, maar bleek in de praktijk eenvoudig haalbaar nadat deze wet was ingevoerd. Een hard sturingsinstrument zoals wetgeving kan dus snel resultaat opleveren.

Soort instrument	Aantal
 <i>Wetgevend</i>	2
 <i>Fiscaal</i>	2
 <i>Subsidie</i>	11
 <i>Coöperatief</i>	7
 <i>Communicatief</i>	1

Figuur 2: Aantallen beleidsinstrumenten, per soort



#2: Sturing op bepaalde doelstellingen heeft neveneffecten op andere doelstellingen

Sturing op één doelstelling heeft nooit effect op alleen deze doelstelling: opgaven hangen met elkaar samen. Hierdoor ontstaan (neven)effecten die andere doelen kunnen beïnvloeden. Het is belangrijk om te beseffen dat veel instrumenten positieve en negatieve neveneffecten hebben.

De positieve neveneffecten tussen verschillende beleidsdoelen zijn weergegeven in figuur 3. Deze is van links naar rechts te lezen. Zo heeft het sturen op energiebesparing (bovenaan linker kolom) een positief neveneffect op de betaalbaarheid van woningen (rechtsboven). Een ander voorbeeld is de plantaardige eiwitproductie (onderaan linker kolom), waarbij de sturing een positief effect heeft op de zoetwaterkwaliteit, biodiversiteit en CO₂-reductie.

De negatieve neveneffecten tussen beleidsdoelen zijn weergegeven in figuur 4. Ook deze is van links naar rechts te lezen. Zo heeft het sturen op duurzame energieopwekking (linker kolom) een negatief effect op de grondstoffenreductie doelstelling. En heeft dierlijke eiwitproductie een negatief effect op CO₂-reductie, grondstoffenreductie, biodiversiteit, zoetwaterkwaliteit en stikstofreductie.

Voorbeeld: Mobiliteitsfonds

Voor de aanleg van nieuwe woningen – vooral aan de rand van de steden of in het buitengebied – is nieuwe mobiliteitsinfrastructuur nodig. Meer locaties buiten de steden vraagt dus meer financiële middelen vanuit het Mobiliteitsfonds, en zorgt daarbij voor veel milieu-impact als gevolg van de aanleg van deze infrastructuur. Deze extra CO₂-uitstoot en materiaalverbruik is een negatief neveneffect van buitenstedelijke woningbouw.

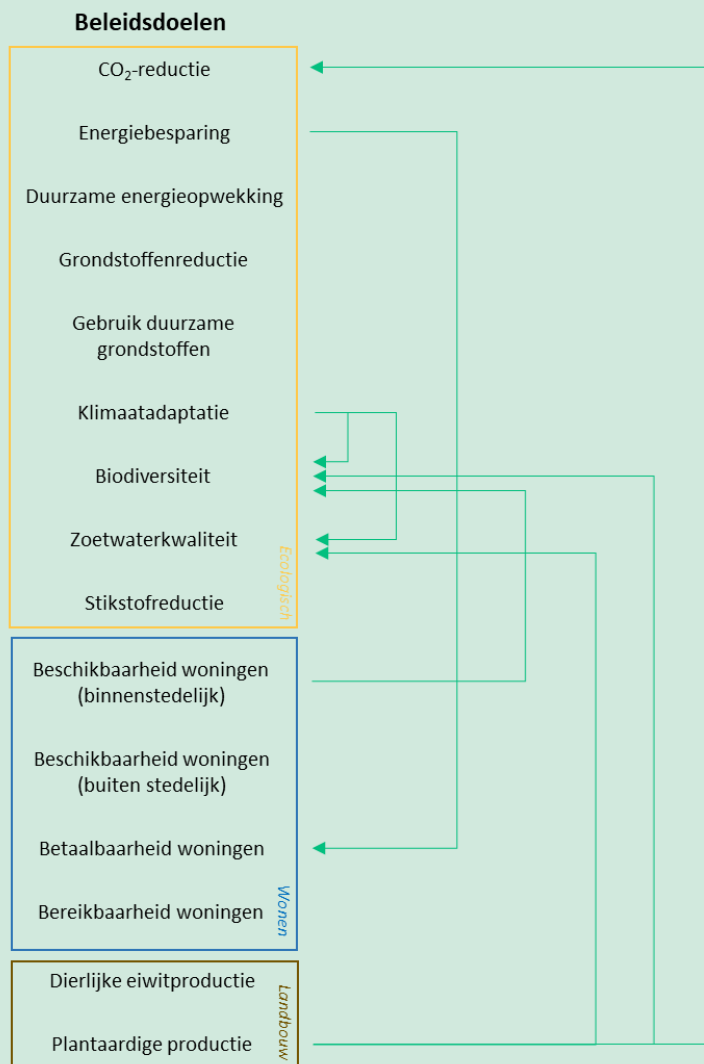
Een schematisch overzicht van de positieve en negatieve neveneffecten is opgenomen op de volgende pagina. De positieve neveneffecten worden weergegeven in figuur 5, de negatieve neveneffecten worden weergegeven in figuur 6. Deze schetsen geven een beeld van de complexiteit en samenhang van het systeem.

Beleidsdoelen	Ecologisch			Wonen
	CO ₂ -reductie	Biodiversiteit	Zoetwaterkwaliteit	Betaalbaarheid woningen
Ecologisch				
Energiebesparing				+
Gebruik duurzame grondstoffen	+			
Klimaatadaptatie		+	+	
Wonen				
Beschikbaarheid woningen (binnenstedelijk)		+		
Landbouw				
Plantaardige eiwitproductie	+	+	+	

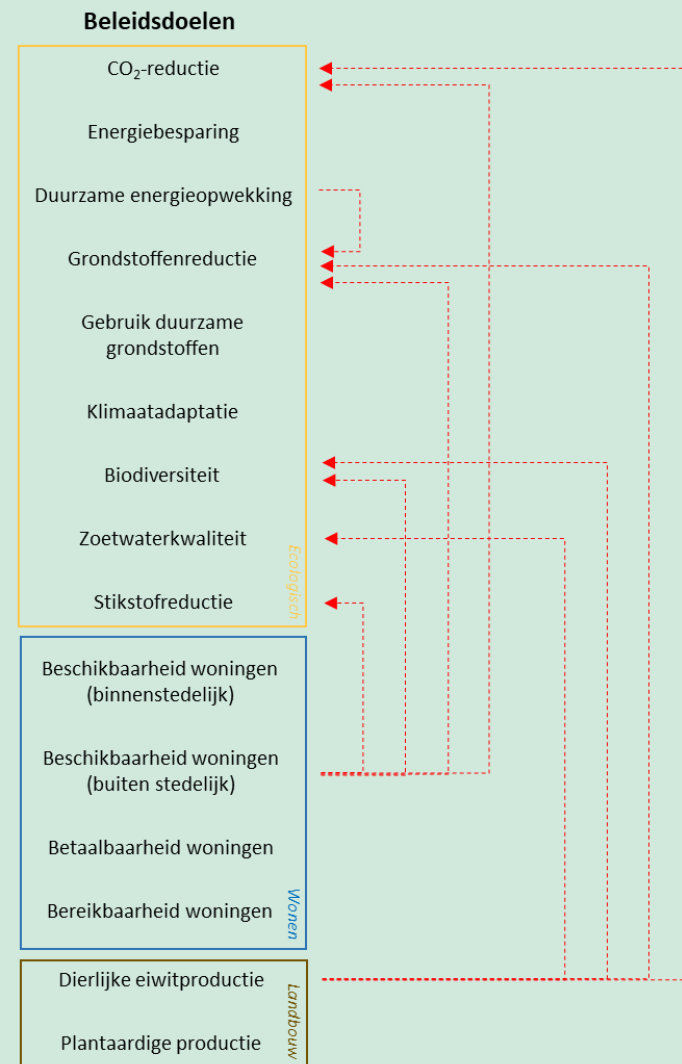
Figuur 3: Positieve neveneffecten van beleidsdoelen

Beleidsdoelen	Ecologisch				
	CO ₂ -reductie	Grondstoffen-reductie	Biodiversiteit	Zoetwaterkwaliteit	Stikstofreductie
Ecologisch					
Duurzame energieopwekking		-			
Wonen					
Beschikbaarheid woningen (buiten stedelijk)	-	-	-		-
Landbouw					
Dierlijke eiwitproductie	-	-	-	-	-

Figuur 4: Negatieve neveneffecten van beleidsdoelen



Figuur 5: Positieve neveneffecten van beleidsdoelen



Figuur 6: Negatieve neveneffecten van beleidsdoelen



#3: Weinig instrumenten sturen op ecologische en sociaal-maatschappelijke (woon)doelstellingen

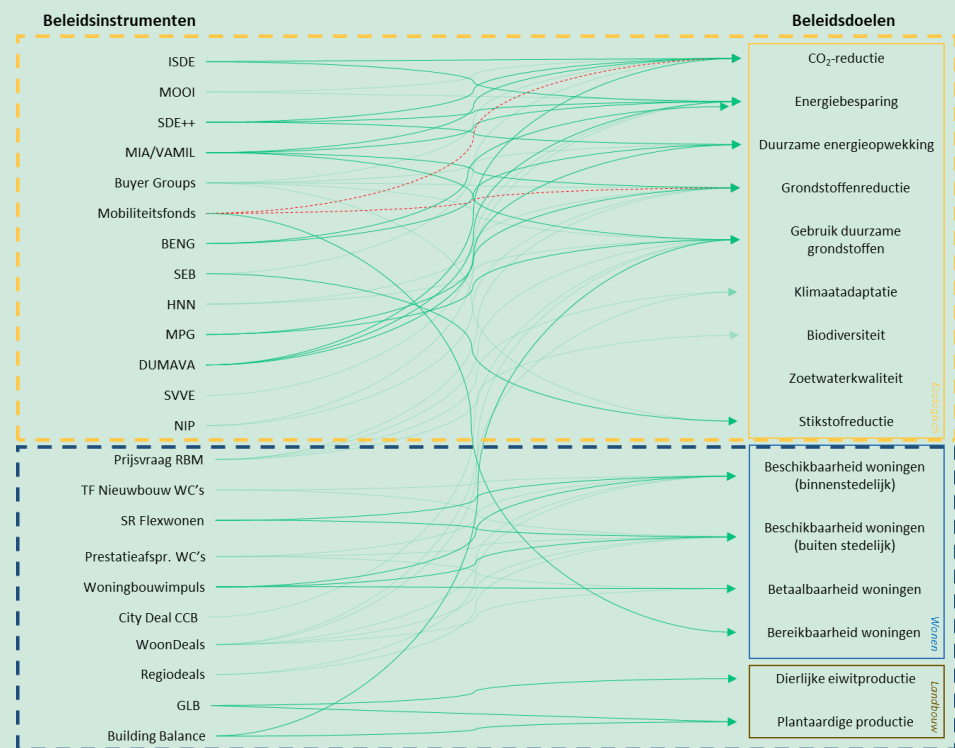
Veel instrumenten richten zich óf op ecologische, óf op sociaal-maatschappelijke (woon)doelstellingen. Weinig instrumenten sturen op beide doelen. Dat kan ertoe leiden dat instrumenten elkaar tegenwerken.

Een overzicht van de beleidsinstrumenten en -doelen is te zien in figuur 7. Van links naar rechts is te zien dat het beleidsinstrument (linker kolom) op één of meerdere beleidsdoelen (rechterkolom) stuurt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen ecologische, sociaal-maatschappelijke en landbouwdoelen. Het beleidsinstrument heeft een positief (groen), zwak positief (lichtgroen) of negatief (rood gestippeld) effect op een of meerdere doelen. De gehele systeemschets is te vinden in Bijlage II.

Deze schets toont een tweedeling in sturing aan: er wordt óf binnen het bovenste gedeelte gestuurd (ecologische doelen) óf binnen het onderste gedeelte (sociaal-maatschappelijke (woon)doelen). Weinig (2) beleidsinstrumenten sturen op beide. Dit is in het figuur te zien doordat er maar twee pijlen door de grenzen van de kaders worden getrokken, en er dus beperkte hoeveelheid overlap tussen beide vlakken is.

Voorbeeld: Woondeals

Een positieve uitzondering wordt gevormd door de Woondeals. In recente herzieningen van deze Deals staan naast afspraken over aantallen woningen ook afspraken over milieu-impact. Dit blijven echter inspanningsverplichtingen (in plaats van resultaatverplichtingen). De Woondeals zijn hierdoor zacht sturingsinstrument totdat er aanvullend (hard) instrumentarium aan toe is gevoegd zoals aanscherping van de MPG.



Figuur 7: Systeemschets van beleidsdoelen en -instrumenten

Hoofdstuk 4. Oplossingsrichtingen

De geformuleerde inzichten bieden oplossingsrichtingen om tot meer integraal beleid - en een effectievere sturing op verduurzaming – te komen. Hierbij kijken we hoe we beter kunnen sturen met huidige beleidsinstrumenten en welke aanvullende instrumenten nodig zijn.

Om te zorgen dat verschillende instrumenten op een samenhangende manier sturen op de verschillende opgaven, is het allereerst van belang dat de effecten van bepaalde instrumenten elkaar niet tegenwerken. Vervolgens is de vraag hoe instrumenten elkaar kunnen versterken. Daarvoor zijn zowel oplossingsrichtingen binnen het huidig instrumentarium als aanvullend instrumentarium nodig. Op dit moment vinden er al een aantal ontwikkelingen plaats – zie het kader.

Actuele ontwikkelingen instrumentarium

Deze verkenning gaat uit van huidig beleid in oktober 2022. Er zijn diverse instrumenten in ontwikkeling die werken aan meervoudige sturing, of opgaven proberen te koppelen. Dit is positief. Daarbij gaat het onder meer om:

- Ontwikkeling van *carbon credits* in de landbouw, waarbij boeren betaald worden voor CO₂-opslag in de grondstoffen waarmee biobased bouwmaterialen worden geproduceerd;
- Toepassing van (aangescherpte) eisen op circulair en biobased bouwen in nationale aanbestedingen, zoals een raamcontract voor flexwoningen.
- Inzet op “groenblauwe dooradering” van het agrarisch landschap voor landschappelijke structuurversterking, een basiskwaliteit natuur, erfgoed en vergroting van de leefomgevingskwaliteit.

Omdat deze ontwikkeling doorlopend plaatsvindt, is het helaas niet mogelijk om die volledig mee te nemen.

Oplossingsrichtingen vanuit huidig instrumentarium

Binnen de huidige beleidsinstrumenten zijn er verschillende mogelijkheden om de meervoudige sturing te verbeteren, waarbij tevens negatieve neveneffecten worden weggenomen of beperkt. Dit vraagt om harmonisatie en meer en betere interdepartementale afstemming. Wij zien drie oplossingsrichtingen om bestaand instrumentarium beter in te zetten.

1. Combineren van bestaande instrumenten om synergie te bereiken

De neiging is om voor iedere opgave een nieuw beleidsinstrument te ontwikkelen. Hierdoor is een enorm scala aan instrumenten ontstaan, die ieder apart sturen (en elkaar daarmee onbedoeld tegen kunnen werken). Door instrumenten te combineren, wordt het mogelijk om beter te sturen op opgaven die onderling effecten hebben. Denk bijvoorbeeld aan biobased materialen i.r.t. energiebesparing (zie kader).

Voorbeeld: Stimuleren biobased materialen i.r.t. energiebesparing

Energiebesparing wordt al jaren gestimuleerd, maar krijgt als gevolg van de torenhoge energieprijzen extra aandacht. Deze stimulering vindt plaats vanuit verschillende (eigen) instrumenten, waaronder het Nationaal Isolatieprogramma. Tegelijkertijd moet de agrarische sector aan de slag met de omslag naar kringlooplandbouw, waar de productie van biobased grondstoffen (hennep, vlas, lisdodde) een realistisch toekomstperspectief is. Deze grondstoffen zijn goed geschikt als basis voor isolatiemateriaal. Om dit te stimuleren worden mogelijk nieuwe (eigen) instrumenten ontwikkeld. Door in het isolatieprogramma biobased isolatie extra aantrekkelijk te maken, vindt deze stimulering plaats, zijn er minder aparte instrumenten nodig en is stimulering mogelijk goedkoper.

2. Inzetten instrumentarium vanuit andere departementen

Veel opgaven worden binnen één departement of portefeuille belegd, waarbij dat departement of portefeuille aan oplossingsrichtingen vanuit zijn eigen (politieke) mandaat werkt. Tegelijkertijd is er veel instrumentarium vanuit andere domeinen dat ook invloed heeft op duurzaamheidsopgaven en de woningbouw. Denk bij een ander departement bijvoorbeeld aan Nationale Omgevingsvisie (RO) voor het sturen op het type en de locatie van woningbouw: sturen op binnenstedelijke bouw leidt tot minder milieu-impact dan buitenstedelijke woningbouw.

Ook bij andere ministeries liggen er mogelijkheden. Een nationale CO₂-heffing (Ministerie EZK) maakt CO₂-intensieve materialen duurder, waardoor de businesscase voor CO₂-arme materialen verbetert. Daarnaast bepalen prikkels in het belastingstelsel (Ministerie Financiën) hoe de businesscase van een ontwikkelaar en bouwer er uit ziet (zie kader). Het actief inzetten van instrumenten vanuit andere departementen en ministeries kan zorgen voor effectievere sturing dan een nieuw, eigen beleidsinstrument.

Voorbeeld: Fiscale vergroening

Duurzaam bouwen is op dit moment financieel niet aantrekkelijk voor ontwikkelaars en bouwers. Dat komt voor een belangrijk deel door de meerkosten van duurzame materialen, die echter wel een lagere milieu-impact hebben. Bij toepassing van hergebruikte materialen of onderdelen speelt ook de hoge belasting op arbeid een rol.

Door een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen en vervuiling verschuift de businesscase voor ontwikkelaars en bouwers, waarmee minder aanvullend instrumentarium nodig is om duurzaam te bouwen. De mogelijkheden voor zo'n belastingverschuiving zijn eerder in een verkenning inzichtelijk gemaakt.

3. Meenemen van ecologische sturing in sturing vanuit andere domeinen (en andersom)

Veel instrumenten sturen op dit moment op één doelstelling. Daarbij worden nauwelijks voorwaarden geformuleerd op andere beleidsdoelstellingen, waarmee de kans op negatieve neveneffecten aanwezig is (zie inzicht #2). Deze kunnen (deels) voorkomen worden door in instrumenten die primair sturen op één doelstelling andere opgaven en doelstellingen mee te nemen.

Daarmee neemt het aantal benodigde instrumenten naar verwachting af, waarmee het voor bedrijven en maatschappelijke partijen eenvoudiger wordt om te voldoen aan de verschillende eisen en voorwaarden en zo bij te dragen aan de nationale opgaven. Denk binnen het Ministerie van BZK bijvoorbeeld aan de sturing vanuit de Woondeals, waarbij de prestatieverplichting zou kunnen worden verbreed van aantallen naar duurzaamheidsaspecten. Een ander voorbeeld is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarbinnen aanvullende sturing plaats zou kunnen vinden (zie kader).

Voorbeeld: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bestaat nu nog uit twee pijlers. De eerste pijler bestaat uit een algemene inkomenssteun en prijsbeleid voor boeren. Met de tweede pijler wordt nationaal gestuurd op onder meer innovatie en verduurzaming. Vanaf 2023 komt er één Nationaal Strategisch Plan, waarin de sturing op beide pijlers wordt gecombineerd.

Door in het Nationaal Strategisch Plan expliciet te sturen op een verschuiving van dierlijke eiwitproductie naar biobased bouwmaterialen, ontstaat een sterke bijdrage vanuit het landbouwbeleid aan ecologische beleidsdoelstellingen. Enerzijds wordt de uitstoot van stikstof en broeikasgassen verlaagd, anderzijds wordt de productie van duurzaam materiaal verhoogd.

Oplossingsrichtingen vanuit nieuw instrumentarium

Naast het beter inzetten van bestaand instrumentarium blijft het nodig om nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Daarbij blijft het essentieel om bij het ontwikkelen van nieuw beleid bewust te zijn van de mogelijke (positieve of negatieve) neveneffecten op bestaand beleid. Voor nieuw beleidsinstrumentarium zien wij drie oplossingsrichtingen.

1. Uitbreiden wetgevende instrumenten om sterker te sturen

Op dit moment is de wettelijke sturing op duurzaam bouwen beperkt: deze vindt plaats vanuit de BENG (energieprestaties) en de MPG (milieuprestaties). Er liggen echter ook andere opgaven die raken aan de bouw van woningen: denk aan klimaatadaptatie en natuurinclusiviteit.

Met het uitbreiden van het wetgevend instrumentarium wordt het basisniveau van duurzaamheidsprestaties hoger, waarmee milieu- en natuurschade wordt verminderd. Denk hierbij aan het opstellen van bouwweisen voor klimaatadaptatie (zoals bestendigheid tegen overstromingen op risicovolle locaties) of natuurinclusief bouwen. Een ander voorbeeld is het maximeren van de totale CO₂-uitstoot van de bouw, in lijn met de nationale doelstellingen op CO₂-uitstoot (zie kader).

Voorbeeld: Woninggroei centraal, CO₂-uitstoot randvoorwaardelijk

Het niet voldoen aan het creëren van 100.000 nieuwe woningen per jaar is politiek en maatschappelijk geen optie. Om te voorkomen dat het halen van deze doelstelling ten koste gaat van de duurzaamheidsdoelstellingen, is het nodig hier sterke randvoorwaarden te creëren. De MPG-prestatie biedt een randvoorwaarde per vierkante meter woning.

Om goed te sturen is echter een randvoorwaarde op het niveau van de opgave nodig. Immers: wanneer er meer vierkante meters worden gebouwd, mag vanuit het MPG-stelsel de uitstoot hoger zijn. Een oplossingsrichting is een maximale CO₂-uitstoot (een carbon budget) voor de bouwsector tot 2030.

2. Verhogen van het aantal fiscale instrumenten

Ook het aantal fiscale instrumenten op het gebied van duurzaam bouwen is op dit moment beperkt, met de MIA/VAMIL-regeling als belangrijkste uitzondering. Fiscaal instrumentarium speelt echter een belangrijke rol om partijen de juiste financiële prikkels te geven. Daarbij liggen kansen voor koppeling tussen doelstellingen, bijvoorbeeld via CO₂-certificaten voor de landbouw (zie kader).

Voorbeeld: Certificaten voor CO₂-opslag biobased materialen

Naast het werken aan verlaging van de uitstoot van CO₂ is het belangrijk om ook te kijken naar het verhogen van de opname van CO₂, in bomen en planten. Een manier om deze opname te verhogen, is door biobased gewassen te gaan produceren voor de bouw. Wanneer de - in bouw materiaal opgeslagen - CO₂ als certificaat verkocht kan worden, verbetert dit de businesscase voor boeren om over te stappen van voedsel- naar materiaalproductie.

3. Ontwikkelen missiegedreven innovatieprogramma's

Missiegedreven innovatieprogramma's werken vanuit een integrale missie aan meerdere doelstellingen. Daarmee zorgen zij vaak voor win-wins op diverse beleidsvelden. Het financieren van innovaties vanuit missiegedreven innovatieprogramma's is de afgelopen jaren gestart in de energiesector en kan ook in de bouw een versnelling bieden (zie kader).

Voorbeeld: Programma Building Balance

Het programma *Building Balance* werkt aan de productie van biobased bouw materiaal. Enerzijds draagt dit bij aan ecologische doelstellingen binnen de landbouw (minder stikstofuitstoot, minder vervuiling door gebrek aan chemicaliën), de ecologische doelstellingen vanuit klimaat (CO₂-vastlegging) én de ambities op circulaire economie (minder primair materiaalverbruik).

Bijlage I: Totstandkoming

Deze analyse is opgesteld in opdracht van de interdepartementale Stuurgroep Duurzame Leefomgeving. Deze stuurgroep is samengesteld met DG's van verschillende ministeries, onder voorzitterschap van Chris Kuijpers (DG Bestuur, Ruimte & Wonen).

De uitvoering van de werkzaamheden is gedaan vanuit het kernteam van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen, die veel contact heeft met zowel de verschillende departementen als inzichten in de dynamieken bij andere overheden en marktpartijen.

Interviews & validatie

De basis voor deze analyse zijn interviews met diverse (+/- 15) betrokken beleidsambtenaren van verschillende departementen. Ook heeft een validatie met hen plaatsgevonden. Tot slot is een concept van deze analyse besproken in het Interdepartementaal Overleg Duurzame Leefomgeving op dinsdag 1 november.

Kernteam

In het opstellen van deze Transitiestrategie is periodiek overlegd met een kernteam, dat bestaat uit:

- Gertjan de Werk (City Deal Circulair & Conceptueel Bouwen)
- Hanna Lára Palsdottir (Ministerie BZK | DG Ruimte)
- Michelle van Dijk (Ministerie BZK | DG Wonen)
- Koen Haer (Ministerie BZK | Agenda Stad)
- Peter Oei (Ministerie LNV)

Uitvoering

Sybre Bosch (Copper8)
Lucie Jansen (Copper8)

Publicatie

December 2022



Bijlage II: Systeemschets

De inzichten in deze analyse zijn gebaseerd op een systeemschets. Deze systeemschets geeft een overzicht van de beleidsmatige inzet op zowel de woningbouw- als de verduurzamingsopgave.

Door in de systeemschets te kijken naar zowel de directe als indirecte relaties ontstaat een beter beeld van de onderliggende structuren en sturingswijzen. Hiermee kunnen we beter begrijpen hoe beleid dat stuurt op de woningbouwopgave samenhangt met beleid dat stuurt op verduurzaming. Ook krijgen we meer inzicht in de mate waarin doelstellingen elkaar versterken en tegenwerken.

Wat is een systeemschets?

Een systeemschets is een visualisatie van dynamieken binnen een systeem. Het geeft een integraal beeld van de verschillende activiteiten en onderlinge effecten. Deze kunnen direct, indirect, positief en negatief zijn. Het geeft hiermee inzicht in minder voor de hand liggende dynamieken in het systeem.

Leeswijzer

In deze systeemschets zijn vijf zaken samengebracht. Van links naar recht zijn die als volgt:

- De **verantwoordelijke ministeries**, die beleid inzetten;
- De **beleidsinstrumenten**, die zijn opgedeeld in vijf verschillende soorten (zie legenda).
- Het **effect** van het beleidsinstrument op beleidsdoelen;
- De **beleidsdoelen** waar op gestuurd wordt, op basis van het overzicht uit H2;
- De **onderlinge effecten** van beleidsdoelen op andere beleidsdoelen, zowel positief als negatief.

Hoe sturen de verschillende ministeries?

De verschillende ministeries sturen met andere instrumenten, voornamelijk op andere beleidsdoelen. Wel nemen alle Ministeries verantwoordelijkheid om op een manier te sturen op de ecologische doelstellingen. Per ministerie valt het volgende op:

- Beleidsinstrumenten vanuit **Economische Zaken en Klimaat** sturen voornamelijk op CO₂-reductie en energie;
- Beleidsinstrumenten vanuit **Infrastructuur en Waterstaat** sturen voornamelijk op beleidsdoelen rondom klimaat en Bereikbaarheid van woningen;
- Beleidsinstrumenten vanuit **Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** sturen voornamelijk op CO₂-reductie, energie en beleidsdoelen rondom de woningbouwopgave. Dit gebeurt vanuit gescheiden instrumenten;
- Beleidsinstrumenten vanuit **Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit** sturen vrijwel alleen op voedselproductie, waarbij de een relatief groot deel van de geldstroom naar dierlijke eiwitproductie uit gaat.

