

Vergaderjaar 2025–2026

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1400

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2026

Op 19 juni 2025 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) het advies *Bouwen met toekomst: werken aan woningen van duurzame materialen* aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening (VRO), de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid & Natuur (LVVN), de Minister van Klimaat & Groene Groei (KGG) en de Staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat (I&W). In deze brief geef ik vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het woningbouwbeleid een reactie op dit advies, mede namens de andere bewindspersonen. Het is verder aan het volgende kabinet om eventueel nieuw beleid naar aanleiding van dit advies in gang te zetten.

Rli-advies Bouwen met toekomst

De Rli constateert dat er spanning bestaat tussen de woningbouwopgave waar ons land voor staat en het doel om klimaatneutraal te zijn in 2050: voor de bouwopgave is een enorme hoeveelheid materialen nodig en dit materiaalgebruik gaat gepaard met een significante CO₂-uitstoot. Volgens de Rli ligt de nadruk nu vooral op de betaalbaarheid en bouwsnelheid, maar minder op de duurzaamheid van woningen.

De Nederlandse overheid zou te weinig doen om de materiaalgebonden CO₂-uitstoot van woningbouw terug te dringen. Daardoor bestaat het risico op een bouwcrisis, aldus de Rli: als marktpartijen nu niet voldoende worden aangezet tot duurzaam bouwen, kunnen zij in de toekomst mogelijk niet meer aan de duurzaamheidseisen voldoen die nodig zijn om

de klimaatdoelen te behalen.¹ Daarom zou de overheid nu al scherp moeten sturen op de toepassing van duurzame materialen.

De Rli identificeert vijf strategieën om het materiaalgebruik in de woningbouw duurzamer te maken: (1) biobased materialen, (2) CO₂-arme varianten van conventionele materialen, (3) hergebruik van materialen, (4) optoppen/transformeren, kleiner wonen en beter benutten van de bestaande voorraad, en (5) zorgen voor minder en lichtere installaties. De eerste drie strategieën gaan over het gebruiken van *andere* materialen, en de laatste twee strategieën kenmerken zich door het gebruik van *minder* materialen.

Algemene reactie op het advies

Ik onderschrijf de hoofdboodschap van het advies, dat er steeds duurzamer moet worden gebouwd – zowel voor het klimaat als het verminderen van de geopolitieke afhankelijkheid. We beginnen hierbij niet op nul; de afgelopen jaren is al veel kennis ontwikkeld en genormeerd, gefaciliteerd en gesubsidieerd, om te zorgen dat marktpartijen steeds duurzamer bouwen. Veel marktpartijen zijn voortvarend aan de slag, gestimuleerd door het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS) en de nationale beleidsinzet.

Wet- en regelgeving

Sinds 2018 wordt in Nederland via de milieuprestatie-eis gebouwen gestuurd op de integrale milieu-impact van nieuwe woningen en kantoren. In 2026 wordt de eis uitgebreid naar andere gebruiksfuncties in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De door mijn voorganger voorgestelde aanscherping van de eis voor woningen heb ik niet ingevoerd, omdat uit aanvullend onderzoek is gebleken dat in een aantal situaties aanvullende maatregelen nodig zijn in de materiaalkeuze en het ontwerpproces.² Dit zal op macroniveau leiden tot meerkosten. Gezien de grote uitdaging om voldoende betaalbare woningen te realiseren heb ik ervoor gekozen geen eis in te voeren die meerkosten met zich mee kan brengen.³

Verder moeten nieuwe gebouwen vanaf 2030 voldoen aan een nieuwe wettelijke eis als het gaat om de emissies van broeikasgassen veroorzaakt door zowel het energieverbruik als het materiaalverbruik, berekend over de gehele levenscyclus van het gebouw – de zogeheten *whole life cycle global warming potential* (wlc-gwp).⁴ Uiterlijk op 1 januari 2027 zal het kabinet een Routekaart wlc-gwp publiceren, waarin staat hoe deze emissies van de nieuwbouw vanaf het niveau in 2030 ontwikkelen richting klimaatneutraliteit in 2050. Er wordt dus niet alleen aangegeven welke eis in 2030 geldt, maar ook welke streefwaarden zijn voorzien in de periode tussen 2030 en 2050. Hierdoor krijgt de markt duidelijkheid over de richting waarin toekomstige regelgeving zich beweegt, hoewel de uiteindelijke grenswaarden kunnen afwijken (bijvoorbeeld als de energievoorziening sneller of trager verduurzaamt dan was voorzien). Het uitgangspunt bij de implementatie is dat de CO₂-emissies in de komende

¹ Er is geen wettelijk verankerd klimaatdoel specifiek voor de nieuwbouw van woningen. Uiteraard levert de reductie van broeikasgassen in de bouwsector wel een bijdrage aan de algehele klimaatdoelen, maar dan via de gekozen klimaatsectoren in zowel nationaal als internationaal perspectief vanwege een internationale markt voor bouwmaterialen.

² Economisch Instituut voor de Bouw. (2025). *Versoepeling MPG-eis voor kleine woningen: Onderzoek naar de effecten van de versoepeling van de MPG-eis voor kleine woningen*. 24 juni 2025.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 32 847, nr. 1352.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 22 112, nr. 4107.

decennia worden gereduceerd, zonder dat ze een belemmering vormen voor de betaalbaarheid en de woningbouwopgave.

Lopende beleidsprogramma's

Naast wet- en regelgeving lopen er meerdere beleidsprogramma's gericht op de vijf strategieën die de Rli identificeert. Het belangrijkste daarbij is om de bestaande gebouwen en bijbehorende omgeving beter te benutten, zodat minder materiaal nodig is. Zo wordt er gewerkt aan een landelijke aanpak beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Dit is een gebiedsgerichte aanpak gericht op alle aspecten van het beter benutten zoals het transformeren en optoppen van gebouwen, het verlagen van drempels voor hospitaverhuur, woningdelen en woningsplitsen. Het begint met het in beeld brengen van de potentie op gebouw- en gebiedsniveau. Daarmee wordt vooruitgelopen op het te introduceren volkshuisvestingsprogramma onder de Wet versterking regie volkshuisvesting.⁵

Verder is het mogelijk om woningen te bouwen met minder (zware) installaties, mits daarmee aan de wettelijke eisen kan worden voldaan. Daarbij kunnen opdrachtgevers en bouwers scherp kijken naar wat er strikt noodzakelijk is voor een bepaald type woning in bepaalde omstandigheden. Binnen de bouwregelgeving is al veel mogelijk, door het principe van gelijkwaardigheid: opdrachtgevers of bouwers mogen alternatieve maatregelen of oplossingen toepassen als daarmee hetzelfde doel of resultaat wordt behaald als met de regels in het Bbl is beoogd. In bepaalde gevallen moet dit met instemming van of met voorafgaande melding aan het bevoegd gezag. Ik heb al aan uw Kamer aangegeven dat ik de komende tijd met aanbieders van allerlei (installatiearme) concepten in gesprek ga om te bezien hoe dit nog beter kan worden benut.⁶

Verder is de toepassing van duurzame bouwmaterialen onderwerp van beleid via de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB), een groot-schalig plan om de teelt, verwerking en toepassing van de biograndstoffen in de bouw op te schalen tot en met 2032.⁷ Ook hebben de Ministeries VRO, I&W en KGG op 5 november jl. met 14 materiaalketens en 6 brancheverenigingen het Bouwmaterialenakkoord gesloten, om in een gezamenlijke aanpak te komen tot steeds duurzamere bouwmaterialen⁸, onder andere door inzet van de ketens op meer hergebruik en verlaging van de milieu-impact en CO₂-emissies. Tot slot zet ik in op de toepassing van secundaire materialen via de Aanpak Circulair Slopen en Hergebruik. Er gebeurt hiermee al veel om de materiaalgebonden CO₂-uitstoot van de woningbouw te verminderen. Ook wil de Europese Commissie de bio-economie aanjagen met simpelere regels en focus op groeisectoren waaronder bouwmaterialen. Nieuw beleid of intensivering van lopend beleid ten aanzien van de toepassing van duurzame materialen in de woningbouw is aan een volgend kabinet.

Reactie op de vier aanbevelingen

De Rli doet vier specifieke aanbevelingen om te komen tot een verdere verduurzaming van de woningbouw. Hier ga ik nu nader op in.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025/26, 32 847, nr. 1390.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025/26, 32 847, nr. 1383.

⁷ Rijksoverheid. (2023). Nationale Aanpak Biobased Bouwen. 8 november 2023.

⁸ Bouwmaterialenakkoord: Nederlandse bouwmaterialenindustrie en het Rijk zetten samen de stap naar een toekomstbestendige en efficiënte bouwsector

Aanbeveling 1: Breng Nederlandse regels in lijn met Europees beleid

De Rli roept het kabinet op om de EPBD-IV richtlijn te implementeren door grens- en streefwaarden in te stellen voor de CO₂-uitstoot van nieuw te bouwen woningen. Met deze aanbeveling ben ik al aan de slag, zoals ik hierboven heb aangegeven, door de uitwerking van de Routekaart met prestatie-eisen in 2030 en streefwaarden tot en met 2050. Verder beveelt de Rli aan om direct met scherpe eisen te komen die corresponderen met een MPG-norm van 0,5, onderscheid te maken tussen enerzijds laag- en middenhoogbouw en anderzijds hoogbouw, en mogelijke besparingen aan het einde van de levensduur (module D) niet mee te nemen in de eis.

Ik onderschrijf de visie van de Rli dat het belangrijk is om de prestatie-eisen in de wlc-gwp voor de diverse soorten gebouwen te implementeren in 2030, waarmee de eerste stap wordt gezet naar klimaatneutraliteit in 2050. Tegelijk moeten de initiële eisen geen belemmering vormen voor de woningbouwopgave en betaalbaarheid van woningen. Uit onderzoeken ter voorbereiding van de implementatie zal moeten blijken hoe scherp de eis kan worden gesteld zonder de bouwkosten significant te verhogen. Een bouwcrisis in Nederland vanwege CO₂-emissies voor de woningbouw, zoals de Rli suggereert, zie ik niet direct gebeuren, juist omdat met de Routekaart duidelijk wordt welke prestatieniveaus nodig zijn om zowel de woningbouwopgave mogelijk te houden als het doel van klimaatneutraliteit in 2050 binnen bereik te houden.

Zoals aangegeven adviseert de Rli om in de wlc-gwp aparte eisen op nemen voor laag- en hoogbouw. Dit advies is niet nader uitgewerkt, maar een risico hierbij is mijns inziens dat dit de afwegingen in het ontwerp-proces van marktpartijen compliceert en de regeldruk verhoogt. Bovendien wijkt dit af van de Europese vormgeving van de wlc-gwp. Ik vind het daarom aan een volgend kabinet om hier nader onderzoek naar te doen, zodat bekeken kan worden of het opnemen van aparte eisen doelmatig en doeltreffend is.

Verder stelt de Rli dat de milieuprestatie-eis gebouwen niet bevorderend werkt voor kleinere gebouwen, omdat de eisen worden teruggerekend naar vierkante meter vloeroppervlak (voor de milieuprestatie-eis) en gebruiksoppervlak (bij de wlc-gwp). In theorie kunnen bouwers de uitstoot per vierkante meter verlagen door groter te bouwen, terwijl de totale uitstoot toeneemt, zo stelt de Rli. Om de trend van kleiner bouwen niet te belemmeren, is in de voorliggende wijziging van de milieuprestatie-eis, die naar verwachting per 1 juli 2026 in werking treedt, een soepelere eis opgenomen voor kleine woningen en niet-compacte kantoorgebouwen. Tot 2030 laat ik deze aangepaste eis zijn werk doen, zodat de markt zich hierop kan richten. Op basis van de beleidsevaluatie van de milieuprestatie-eis zal ik komend jaar bezien of en hoe dit instrumentarium vanaf 2030 in samenhang met het nieuwe instrument wlc-gwp wordt gecontinueerd.

Tot slot beveelt de Rli aan in de berekeningen van de wlc-gwp geen verwachtingen mee te nemen over CO₂-prestaties van bouwmaterialen aan het einde van de theoretische levensduur van 50 jaar (de zogeheten module D). De zorg daarbij is dat daadwerkelijke CO₂-uitstoot in het heden kan worden gecompenseerd door gunstige verwachtingen over de milieu-impact in de toekomst. Ik erken dat het goed is om te onderzoeken wat de rol van module D is bij de berekening van de milieuprestatie. Daarom loopt er momenteel een evaluatie naar de werking van module D.

De uitkomsten daarvan zal ik met de Tweede Kamer delen en meenemen bij de uitwerking van de wlc-gwp.⁹

Aanbeveling 2: Voer een heffing in als stimulans voor verduurzaming van het materiaalengebruik in de woningbouw

De Rli adviseert het kabinet om naast de wetgeving gericht op CO₂-reductie vanaf 2030 ook een heffing op niet of onvoldoende duurzaam gebouwde woningen te introduceren, om de materiaalgebonden CO₂-emissies van woningen versneld te verlagen. De aanvrager van de omgevingsvergunning zou dan een heffing moeten betalen als de CO₂-uitstoot per m² hoger ligt dan de streefwaarde die is vastgesteld in de Routekaart. De Rli verwacht dat een heffing van 2 tot 4% van de verkoopwaarde van woningen volstaat om grondeigenaren en ontwikkelaars voldoende financiële prikkel te geven tot het laten ontwerpen van woningen met duurzame materialen.

Hoewel ik het streven naar CO₂-reductie ondersteun en daartoe ook beleid in gang heb gezet, vind ik dat het invoeren van een heffing eerst verder uitgedacht dient te worden voordat hier een afweging over gemaakt kan worden door een volgend kabinet. De afweging betreft ten eerste dat het in publiekrechtelijke zin niet logisch is om te sturen met twee juridische grenswaarden: een grenswaarde die overeenkomt met de minimumeis in het Bbl én een nog scherpere grenswaarde in een nieuw heffingssysteem. Daarmee zou het Rijk twee verschillende minimumwaarden hanteren en een stapeling van eisen introduceren.¹⁰ Als een woning aan de grenswaarde in het Bbl voldoet, dan is dat grens, waar opdrachtgevers binnen moeten blijven. Het stimuleren van duurzame woningen is wel een optie, zoals al gebeurt via de MIA/Vamil.

Ten tweede is in de afweging voor een volgend kabinet van belang dat een aanvullende heffing kostenverhogend kan werken en kan leiden tot hogere bouwkosten en – bij een gelijkblijvende marktwaarde van koopwoningen – kan leiden tot lagere grondwaarde. Hogere bouwkosten kunnen immers niet worden doorberekend in de verkoopprijs van woningen als de hogere bouwkosten niet gelijk opgaan met een, door de consument gewaardeerde, hogere bouwkwaliteit. De prijs van nieuwe woningen wordt gedictieerd door de prijzen op de markt voor bestaande woningen. Een lagere grondwaarde betekent dat het nog lastiger wordt de business case van gebiedsontwikkeling sluitend te krijgen, waardoor de woningbouwopgave in gevaar kan komen.

Aanbeveling 3: Actualiseer procedures en regels

De Rli geeft aan dat de adoptie van duurzame bouwmaterialen wordt gehinderd doordat er veel «traditionele partijen», die weinig kennis van duurzame materialen hebben, in normerings- en certificeringscommissies zitten. Deze normcommissies zijn private initiatieven om standaarden nationaal af te spreken en eenduidigheid te creëren in de markt. De ontwikkeling van de inhoud van deze normen valt dus primair buiten de verantwoordelijkheid van het kabinet. Wel heb ik voor sommige normcommissies middelen beschikbaar gesteld zodat er een meer evenwichtige samenstelling bestaat van gevestigde marktpartijen, publieke afvaardiging en nieuwe spelers. Het is aan mij vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de bouwregelgeving om de priva

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 22 112, nr. 4107.

¹⁰ In het Bbl is opgenomen wat de politiek-maatschappelijk vastgestelde minimumeis is, waaraan nieuwbouw moet voldoen. Als dat wordt gehaald is automatisch sprake van voldoende duurzaam gebouwde woningen.

afgesproken normen en bepalingsmethoden op zijn merites te beoordelen en eventueel geheel of gedeeltelijk publiekrechtelijk aan te wijzen in de regelgeving.

Daarnaast stelt de Rli dat de Nationale Milieudatabase onvoldoende geschikt is voor Europese milieuverklaringen. In reactie hierop kan ik het volgende melden. Op dit moment zijn alle milieuverklaringen in de Nationale Milieudatabase gebaseerd op de nationale bepalingsmethode met gebruikmaking van Ecoinvent-achtergronddata. Dat betekent dat hiervan afwijkende milieuverklaringen (nog) niet bruikbaar zijn voor de Nederlandse context. Er wordt gewerkt aan verdere Europese harmonisatie in het kader van de implementatie van de herziene Europese Verordening Bouwproducten. De stichting Nationale Milieudatabase bereidt zich voor op de toekomstige implementatie van Europese productkaarten, zodra deze op Europees geharmoniseerde wijze tot stand komen.

Tot slot geeft de Rli aan dat de handhaving van de milieuprestatie gebouwen niet deugdelijk is: niet alle gemeenten zouden over de kennis en capaciteit beschikken om goed te handhaven. Het is aan gemeenten om binnen de beschikbare mensen en middelen prioriteiten te stellen in hun toezichtsbeleid. Veel bouwers halen de milieuprestatie-eis op dit moment relatief eenvoudig, hetgeen ook kan gelden voor talloze andere eisen in het Bbl. Dit verklaart mede dat gemeenten, binnen een risicogestuurd aanpak, in de praktijk beperkte capaciteit beschikbaar stellen voor het toezicht op de milieuprestatie-eis. Hetzelfde geldt voor de controles die in het kader van kwaliteitsborging worden uitgevoerd. In overleg met de VNG en bouw- en woningtoezicht wordt gekeken hoe lokale autonomie – en daarmee de lokale prioritering – zich verhoudt tot Europese verplichtingen.

Aanbeveling 4: Bereid de bouwketen voor op het bouwen met duurzame materialen

Rli geeft aan dat industrieel bouwen vaak hand in hand gaat met duurzaam bouwen en dat het Rijk daarom moet inzetten op industrieel bouwen. Daar ben ik het mee eens en dat gebeurt volop. In het kader van de Woontop is het programma Innovatie en Opschaling Woningbouw (IOP) gestart.¹¹ Een van de hoofddoelstellingen van dit programma is om de industriële en conceptuele woningbouw op te schalen naar 50% van de nieuwbouwwoningen in 2030.¹²

Verder stelt de Rli dat Experimenteerruimte benut moet worden om duurzaam bouwen te versnellen, zonder dat dit leidt tot extra bovenwettelijke eisen. In de Woontop is afgesproken dat het experimenteerartikel van de Omgevingswet (art. 23.3) geclausuleerd kan worden ingezet om kostenbesparende technieken en andere technologische vernieuwingen uit te proberen. Vanuit het programma IOP wordt bekeken of en hoe dit experimenteerartikel het beste kan worden ingezet. Hierbij zal het gaan om een gering volume van nieuwbouwwoningen en diversiteit van type woningen voor het gewenste leereffect.

De Rli geeft verder aan dat partijen in de bouwketen nog weinig met elkaar samenwerken en niet gezamenlijk leren. De afgelopen jaren zijn echter al vele samenwerkingen opgezet. Het ontwikkelen en overdragen van kennis gebeurt via onder andere het Lenteakkoord 2.0, de Groene Huisvesters, het Bouwmaterialenakkoord, TKI Bouw & Techniek, het

¹¹ Rijksoverheid. (2024). *Innovatie en Opschaling Woningbouw*. 11 december 2024.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2025/26, 32 847, nr. 1390.

Transitieteam Circulaire Bouweconomie, Samen Versnellen, de KIA Circulaire Economie, de Nationale Aanpak Biobased Bouwen en de Aanpak circulair slopen en hergebruik, het Nationale Groeifondsprogramma Toekomstbestendige Leefomgeving en het Nationaal Programma Circulaire Economie.

Kortom, veel van de beleidsacties die de Rli adviseert om de materiaalgebonden CO₂-emissies in de bouwsector terug te dringen, zijn al ingezet. Niettemin zijn er nog flinke stappen nodig om de CO₂-emissies verder te verlagen. Met de Routekaart wlc-gwp krijgt de sector over ruim een jaar duidelijkheid en kunnen marktpartijen gerichte investeringen doen om producten, concepten en processen te verduurzamen. Ik wil nogmaals benadrukken dat we hierbij ook de opgave van meer en betaalbare woningen in ogenschouw moeten blijven houden. In de lopende beleidsprogramma's en -trajecten zie ik hier genoeg kansen voor, waarbij het aan een volgend kabinet is om daar nieuw beleid of intensivering in aan te brengen.

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