Reactie Lente-akkoord partijen (Aedes, Bouwend Nederland, NEPROM, NVB bouw), IVBN en Vastgoedbelang op internetconsultatie 'Wijziging Bouwbesluit 2012 BENG 2020'

Met het Lente-akkoord, afgesloten in april 2008, is door de vier brancheverenigingen samen met het ministerie van BZK een duidelijke route uitgestippeld naar het energieneutraal maken van de nieuwbouwwoningen in Nederland. Deze strategie heeft de afgelopen jaren veel resultaten opgeleverd. Het was en is de ambitie van de partijen om alle nieuwe woningen zo energiezuinig mogelijk te bouwen en om in 2020 energieneutraliteit te bereiken. .Het jaar waarin ook de nieuwe, door Brussel vereiste, BENG-norm wordt ingevoerd.

Onze ambitie om in 2020 nagenoeg energieneutraal te bouwen was en is ambitieus. Toen wij dat voornemen formuleerden, leek dat doel niet gemakkelijk te halen: de techniek was daarvoor nog niet ver genoeg ontwikkeld en ook nog veel te duur. In ons programma hebben wij met de deelnemende bedrijven aan die uitdagingen gewerkt, zijn veel oplossingen in de praktijk van tientallen nieuwbouwprojecten getoetst en hebben we gezamenlijk veel nieuwe kennis ontwikkeld en gedeeld. We hebben belangrijke stappen gezet.

Nu is de volgende vraag aan de orde: is de ontwikkel- en bouwsector ver genoeg om over de volle breedte van de nieuwbouwproductie naar bijna energieneutraliteit over te gaan? Dat is geen gemakkelijke vraag en voordat we tot conclusies komen is het noodzakelijk om dieper op de materie in te gaan.

Bijna energieneutraliteit
Wij verstaan onder (gebouwgebonden) energieneutraliteit dat in een woning gemiddeld over een geheel jaar evenveel energie wordt gebruikt voor ruimteverwarming, ventilatie, verlichting en warm tapwater als er door die woning aan duurzame energie wordt opgewekt.

In ons vervolgprogramma ZEN (Zeer energiezuinige nieuwbouw, van bijna energieneutraal tot energieleverend met de bewoner als uitgangspunt) zijn de in 2015 voorgenomen BENG-eisen door onze leden in tientallen woningprojecten in de praktijk getest.

Ook hebben we in 2016 de voorgenomen BENG-eisen uit 2015 door Nieman RI en DGMR laten onderzoeken. Uit deze onderzoeken en de praktijktoetsen bleek dat de voorgenomen BENG-eisen (2015) op specifieke punten knelden. Die punten zijn in de nu voorliggende concept geadviseerde BENG-eisen (2018) aangepast. Hier zijn we blij om. Wel waren we verbaasd dat de eerste BENG-eis zo veel hoger is gezet.
We hebben de afgelopen weken de geadviseerde concept BENG-eisen door Nieman RI laten onderzoeken. De resultaten van het onderzoek zijn toegevoegd als bijlage. Uit dit onderzoek blijken de (gasloze) woningen die precies gefit zijn op de BENG-eisen gelijk te staan met een EPC tussen 0,1 en 0,5. Dit is géén EPC van nul of bijna nul. De route naar energieleverende nieuwbouw maakt daarmee een pas op de plaats. Is dat terecht? Hierop zijn twee antwoorden:

- Ja: de ambities zijn zodanig hoog dat een bouwstop dreigt omdat de bouwkosten voor de kleine woningen aan de onderkant van de markt te hoog worden. Dit geldt met name voor sociale huurwoningen.

- Nee: er is momentum, er is kennis, draagvlak en enthousiasme bij de bouw- en ontwikkelpartijen; we willen door. De markt voor koopwoningen is in jaren niet zo goed geweest. Er is geen koperstop. We hebben ons jaren kunnen voorbereiden om deze volgende stap te maken. Laten we een volgende realistische stap zetten.

Beide antwoorden zijn tegelijkertijd werkelijkheid. En daarmee is er geen eenduidig antwoord op de vraag: is de ontwikkel- en bouwsector ver genoeg om over de volle breedte van de nieuwbouwproductie naar bijna energieneutraliteit over te gaan?

We zien in de voor ons liggende wijziging van het Bouwbesluit nog 8 knelpunten. We voorzien elk knelpunt van een aantal adviezen.

1. Stijgende investeringen voor woningverhuurders.
De BENG-eisen zijn bepaald op basis van de Kostenoptimaliteitsstudie (KOS). Hierbij is gekeken naar de meerkosten ten opzichte van de referentiesituatie. De pakketten zijn volgens KOS kosteneffectief als deze meerkosten binnen 30 jaar (voor woningbouw) worden terugverdiend door lagere energiekosten. Voor verhuurders is dit uitgangspunt niet realistisch, omdat zij te maken hebben met een split incentive.
Verhuurders investeren, maar huurders profiteren van een lagere energierekening, terwijl de investeringen niet of slechts zeer beperkt in de huur kunnen worden verdisconteerd.
Deze problematiek van de split incentive kan zich ook voordoen in woningen in de door gemeenten gereguleerde middenhuursector, die in opdracht van institutionele beleggers en andere partijen worden gerealiseerd.

BZK heeft onderzoeksbureau SIRA gevraagd om verder onderzoek te doen naar de kosten van de invoering van de voorliggende Bouwbesluit-wijziging. Hierbij is gekeken naar de totale meerkosten van het BENG-conform bouwen ten opzichte van de Bouwbesluit 2012-eisen. De bedragen die hierbij worden genoemd zijn naar onze mening niet herkenbaar vanuit de KOS en zijn niet reëel voor de praktijksituatie.

- De splitsing van de totale kostenstijging, waarbij een deel toegerekend wordt aan de voorliggende Bouwbesluit-wijziging en een ander deel aan het eerdere besluit van juli 2018 om gasloos te bouwen, is niet realistisch. Een deel van de aanscherping van de nieuwbouweisen is volgens ons in juli 2018 al in gang gezet en verhuurders betalen de totale kostenstijging en niet slechts een deel.
- De meerkosten per vierkante meter (60-65 euro) uit het SIRA-onderzoek zijn niet herkenbaar vanuit de KOS en de minimale kosten zijn ook geen realistisch uitgangspunt. De gemiddelde meerkosten uit de KOS van alle pakketten is namelijk 250 euro per vierkante meter. Hier wordt de besparing op de energiekosten meegerekend, dus zal het uiteindelijk voor verhuurders in de praktijk duurder uitpakken.

Aedes heeft op basis van de KOS een analyse gemaakt voor de situatie van verhuurders. Hieruit blijkt dat ongeveer 27.000 euro per woning extra geïnvesteerd moet worden om aan de BENG-eisen (2018) te voldoen. De analyse gaat uit van het gemiddelde van de goedkoopste maatregelpakketten per woningtype. De verlaging van de energierekening is daarbij buiten beschouwing gelaten, omdat dat voordeel aan de huurder toevalt zonder dat dit in de huur kan worden meegenomen.

Naast de Kostenoptimaliteitsstudie zijn twee andere onderzoeken geraadpleegd om grip te krijgen op de hoogte van de stijgende investeringen.
In opdracht van het Lente-akkoord heeft Nieman onderzoek gedaan naar de nieuwe BENG-eisen aan de hand van 12 verschillende typen nieuwbouwwoningen uit de praktijk. Hierbij is gekeken hoe woningen aan de BENG-eisen kunnen voldoen. De benodigde extra investeringen laten een brede bandbreedte zien, van 33 tot 408 euro per vierkante meter (v.o.n.) zien. In opdracht van Aedes onderzoekt Fakton hoe corporaties nog rendabel een woning kunnen bouwen. Hierbij is rekening gehouden met een opslag voor het voldoen aan de BENG-normen. Fakton gaat uit van een opslag van 90 – 150 euro per vierkante meter.

Deze drie onderzoeken bevestigen dat de investeringen voor corporaties naar aanleiding van de BENG-eisen flink toenemen. Bij het toewijzen van woningen aan huurders zijn corporaties echter gebonden aan het passend toewijzen (corporaties moeten huurders met een inkomen onder de huurtoeslaggrens een woning toewijzen onder de zogenaamde aftoppingsgrenzen). Hierdoor is de huurprijs die corporaties kunnen vragen gemaximaliseerd. In de huidige situatie levert dit al onrendabele investeringen op bij nieuwbouw, die door de nieuwe BENG-eisen verder verslechteren.

Corporaties kunnen hun geld maar één keer uitgeven. Door de extra investeringen zullen zij bijvoorbeeld niet 6, maar 5 woningen kunnen bouwen voor hetzelfde geld. Op 14 februari berichtte Aedes al dat de nieuwbouw van huurwoningen in gevaar is . Dit probleem wordt vergroot door de aangescherpte BENG-eisen.

We adviseren de minister om aan oplossingen voor deze problematiek te werken, bijvoorbeeld door:
1. Werk aan een systematiek die het probleem van de split incentive oplost, bijvoorbeeld door het passend toewijzen te koppelen aan de energieprestatie van de woning of door een verruiming van de EPV-systematiek naar woningen die aan de BENG (2020) eisen voldoen.
2. Compenseer verhuurders die extra onrendabele investeringen plegen door een dienovereenkomstige verlaging van de verhuurdersheffing.

2. Planning invoering BENG-eisen en NTA 8800
We hebben het ministerie eind september 2018 al per brief laten weten dat de invoeringsdatum van 1 januari 2020 plantechnisch voor ontwikkelaars en bouwbedrijven een groot probleem is. Naar verwachting is de software, die nodig is om de woningprojecten door te rekenen volgens de NTA 8800, pas in oktober 2019 gereed en gevalideerd. Drie maanden is te kort. Wij zijn blij met de toezegging die de minister tijdens het AO op 22 februari heeft gedaan dat er (tenminste) zes maanden moeten zitten tussen gereedkomen software en invoering BENG-regelgeving. Het is een tijdrovend traject om te kijken hoe de verschillende maatregelen op elkaar inspelen en wat het beste past bij een specifiek project. Die tijd is er niet als de rekensoftware pas in oktober 2019 gevalideerd is en op de markt komt en er wellicht ook nog geoptimaliseerd moet worden op voorliggende BENG-eisen.

Voor een soepele ontwikkeling van een woningproject is een periode van minstens 9 maanden noodzakelijk. En voor grootschalige ontwikkelingen met hoogbouw of multifunctionele ontwikkelingen is minimaal een jaar nodig.
Ook moeten deskundigen opgeleid en geëxamineerd worden, zodat ze volgens de nieuwe methodiek de energieprestatie van gebouwen kunnen berekenen of kunnen opnemen. Die deskundigen zijn ook nodig bij het behalen van een energielabel in de bestaande bouw of

voor het aanvragen van subsidies voor het verduurzamen van de woningvoorraad. Deze laatste zijn voor verhuurders nog relevanter, omdat er jaarlijks meer woningen een nieuw energielabel krijgen (10% van de 2,3 miljoen woningen) dan dat nieuwe woningen worden gebouwd.

Er ijn nog weinig andere berekeningen gemaakt voor andere gebouwtypen dan woningen (denk aan scholen, kantoren, ziekenhuizen, …). Ook deze gebouwtypen moeten na oktober nog inzichten verwerven hoe de BENG-eisen inspelen op het ontwerp en het benodigde energiepakket.

Advies: invoering NTA 8800 en BENG-eisen minimaal 9 maanden na het beschikbaar komen van de noodzakelijke software, op zijn vroegst per 1 juli 2020.

3. BENG-1 aanscherpen, ja of nee?
Na bekendmaking van de BENG-eisen is er veel commotie ontstaan over met name de BENG-1 eis (maximale energiebehoefte). Deze zou niet ambitieus zijn. De partijen in het Lente-akkoord zijn van mening dat de ambitie vooral moet blijken uit de samenhang van de drie eisen.
De BENG-1 eis is door BZK zo vastgesteld dat BENG-2 en BENG-3 maatgevend worden. Hierdoor blijft het mogelijk om alle woningtypes nog te kunnen bouwen. Deze flexibiliteit waarderen wij.

Wel zien wij dat voor de12 door Nieman doorgerekende praktijkprojecten een bouwkundige schil volgens Bouwbesluit al tot een BENG-1 onder de grenswaarde leidt. Volgens het rapport zou een aanscherping van BENG-1 voor nieuwbouw naar 60 kWh/m2 voor die woningen mogelijk zijn. Problemen zijn echter te verwachten bij skeletbouwwoningen, vrijstaande woningen en woningen dicht in de buurt van de Als/Ag van 2,2.
In het Nieman-onderzoek zijn voor één tussenwoning en voor één eindwoning onderzocht wat het effect is van een aangescherpte BENG-1 eis. Hieruit blijkt dat een aanscherping naar 50 kWh/m2 voor de onderzochte tussenwoning mogelijk is. Voor de eindwoning zijn bij die waarde maatregelen nodig die grote investeringen en extra aandacht tijdens het bouwproces vragen. Bij een aanscherping naar 45 kWh/m2 zijn voor de onderzochte tussenwoning vergelijkbare maatregelen nodig als voor de eindwoning bij 50 kWh/m2. De eindwoning uitvoeren met BENG 1 van 45 kWh/m2 bleek in ons onderzoek niet realistisch. Daarom is deze variant niet berekend voor de eindwoning.

Advies: Neem de tijd om te analyseren waar de knelpunten liggen bij BENG 1. Wellicht is een verdere differentiatie in woningtypen verstandig.

4. Aanscherpen Bouwbesluit-eisen woningschil
Om te bevorderen dat een betere schil meer wooncomfort en een lagere energierekening tegen geringe meerkosten oplevert, is het belangrijk dat alle vlakken in de woning ongeveer eenzelfde temperatuur hebben en tocht wordt vermeden. Uit de eerder genoemde onderzoeken die in onze opdracht zijn uitgevoerd en de woningbouwprojecten die in opdracht van de deelnemers van het ZEN platform zijn gerealiseerd, blijkt het volgende: een aantal waarden die in het huidige Bouwbesluit zijn opgenomen als vangnet-eis voor de isolatiewaarde van glas en kozijnen, en de grenswaarde voor de luchtdoorlatendheid van woningen, lopen achter ten opzichte van de huidige bouwpraktijk. Deze grenswaarden

kunnen zonder grote (kosten)consequenties gemakkelijk aangescherpt worden. Dat kan los van de invoering van de BENG-eisen.

Advies: Scherp in het Bouwbesluit de u-waarden raam aan naar 1,4 W/m2K of 1,2 W/m2K. Scherp de grenswaarde voor de luchtdoorlatendheid aan, bijvoorbeeld naar 0,4 voor alle woningtypen.

Overigens: bij woningen met ventilatie met natuurlijke toevoer vormen de ventilatieroosters in combinatie met lage temperatuurverwarming een groot risico op koudeval, waardoor het wooncomfort achteruit gaat. Het risico hierop is het grootst in appartementengebouwen.
In een eerdere versie van de BENG-1 eis was hier een oplossing voor geschapen door (de facto) systemen met natuurlijke toevoer uit te sluiten.

5. Aansluiting op warmtenet
Bij sommige nieuwbouwlocaties is het verplicht om aan te sluiten op het bestaande warmtenet. De NTA-methodiek geeft (voor het eerst) een open en transparant inzicht in het hernieuwbare karakter van de verschillende warmtenetten. Dit juichen wij van harte toe. Het gros van de warmtenetten in Nederland maakt echter nog te weinig gebruik van hernieuwbare bronnen. Het is aannemelijk dat deze verduurzamingsslag niet binnen vijf of tien jaar is doorgevoerd. Dit stelt de nieuwbouwproductie de komende jaren voor een probleem. Als de warmte niet hernieuwbaar wordt opgewekt, kan deze niet bijdragen aan de energieprestatie van het gebouw (met name bij BENG 2 primair fossiel energieverbruik en BENG 3 aandeel hernieuwbare energie). Bij hoogbouw kan dit een probleem opleveren. Om aan deze BENG-eisen te voldoen, zal er op het gebouw energie opgewekt moeten worden. Indien er onvoldoende ruimte is op het dak of de gevel van het gebouw voor het plaatsen van PV-panelen, kan niet voldaan worden aan de eisen.
Het voorliggende wetsvoorstel artikel 5.2 lid 3 geeft een mogelijkheid om af te wijken, indien niet kan worden voldaan aan het aandeel hernieuwbare energie. Deze 'mogelijkheid tot vrijstelling, ter beoordeling van het bevoegd gezag' dient ons inziens scherp omschreven te worden, zodat het hierboven geschetst probleem vermeden kan worden. De volgende vragen moeten een antwoord krijgen: Wie is dit bevoegd gezag? Voor welke periode is deze vrijstelling toegezegd? Hoe zorg je dat het doel (verduurzaming van warmtenetten) voortvarend in gang wordt gezet, zonder dat de nieuwbouw met vaak een verplichte aansluiting op warmtenetten, hierdoor vertraagd wordt.

Advies: Meer duidelijkheid scheppen over deze mogelijke vrijstelling.

6. Primaire Energie Factor: gerealiseerde waarde invoeren
In de NTA 8800 wordt het rekenrendement voor de productie van primaire energie aangepast van 39% op onderwaarde naar 69% op bovenwaarde (ofwel de PEF van 2,56 naar 1,45). Dit is gedaan aan de hand van de NEV studie uit 2017, waarin werd uitgegaan dat in 2020 14% duurzame energie zou worden geproduceerd. In december zijn al Kamervragen over de PEF gesteld. De minister van EZK heeft hier in januari een nogal onbevredigend antwoord op gegeven, met verwijzing naar de cijfers uit 2017. Op 25 januari heeft PBL vervolgens bekend gemaakt dat het doel van 14% in 2020 niet wordt gehaald. Het aandeel duurzame energie bedraagt 12,2% in 2020, met een bandbreedte van 11 tot 13%. (bron: https://www.pbl.nl/publicaties/kortetermijnraming-voor-emissies-en-energie-in-2020).
We hechten aan een reële waarde. 69% blijkt dus niet reëel te zijn.

Dit pleidooi heeft wel vergaande gevolgen voor de nu gemaakte berekeningen: daardoor worden alle benodigde pakketten iets zwaarder. Het onderzoek van Nieman heeft berekend wat het betekent als er uit wordt gegaan van een PEF van 2,14 (47%): per woning is dit een equivalent van drie zonnepanelen extra. Hiermee realiseren we ook dat de BENG nieuwbouwwoningen met recht bijna energieneutraal genoemd mogen worden.

Advies: pas de PEF voor de BENG berekeningen aan naar de nieuwste inzichten.
Advies: pas in het vervolg de PEF elke vijf jaar aan, met reële, kleinere stappen in plaats van nu ineens één hele grote.

7. Temperatuuroverschrijdingseis juli is nog niet bekend gemaakt.
Voor woningen zonder koelmogelijkheid wordt een grenswaarde gesteld aan de temperatuuroverschrijdingseis. Het is de bedoeling dat deze grenswaarde ook in het gewijzigde Bouwbesluit wordt aangewezen. Het instellen van deze grens vinden wij een goede zaak omdat dit het wooncomfort van woningen in de zomer zal bevorderen. De hoogte van de eis is echter nog niet bekend gemaakt. Dit is problematisch aangezien de benodigde maatregelen daardoor nog niet meegenomen kunnen worden in de energieberekeningen. Maatregelen die de zon weren in de zomer (bijvoorbeeld de zondoorlatendheid van het glas) kunnen ervoor zorgen dat er ook in de winter minder zonnewarmte binnen komt. Dit betekent, dat de energieberekeningen die tot nog toe zijn uitgevoerd, nog niet compleet zijn, en er nog aanvullende kosten voor zonwering gemaakt zullen moeten worden.

Advies: maak de grenswaarde voor de temperatuuroverschrijdingseis snel bekend en geef de bouwwereld voldoende tijd om deze eis in nieuwe gebouwen te implementeren.

8. Genormeerd inzicht in energierekening koppelen aan software
Een wens van de Lente-akkoord partijen is dat de energieprestatieberekening ook inzicht geeft in de gemiddelde hoogte van de energierekening van de toekomstige bewoner. Ook leden van de Tweede Kamer vroegen hierom in het Algemeen Overleg van 21 februari. Het Lente-akkoord heeft in het verleden een rekenmethodiek laten ontwikkelen om uit de NEN 7120 een genormeerde energierekening af te leiden. Voor de bestaande bouw werd hierin voorzien door het maatwerkadvies. De NTA-methodiek voorziet als toetsmethode hier niet in, maar dit is wel eenvoudig uit de gegevens te herleiden. Bij de start van het ontwikkelen van de NTA is ook de wens al uitgesproken voor deze uitbreiding en voor het actualiseren van het maatwerkadvies op basis van de NTA. Marktpartijen hebben hiervoor al een eerste initiatief genomen. Wij dringen aan op het ontwikkelen van een gebruikersmodule aanvullend op de NTA die enerzijds inzicht geeft in de energierekening en anderzijds (voor de bestaande bouw) in het kosten/bateneffect van verbetermaatregelen. Vanuit het Lente-akkoord werken wij daar graag aan mee.

Advies: faciliteer de softwarebouwers om de uitbreiding van deze NTA-rekenmethodiek met een gebruiks- en maatwerkadviesmodule mee te nemen in de ontwikkeling van hun softwarepakket.

Voor meer informatie en vragen kunt u contact opnemen met
Claudia Bouwens, Lente-akkoord,
E-mail: cb@lente-akkoord.nl
Telefoon: 06 53 27 28 99

Namens:

Aedes vereniging van woningcorporaties, contactpersoon: Christiane Hogeweg
Bouwend Nederland, contactpersoon: Helen Visser
NEPROM, contactpersoon: Jan Fokkema
NVB bouw, contactpersoon: Anneloes van der Woude

De volgende partijen onderschrijven de tekst:

IVBN, contactpersoon: Frank van Blokland
Vastgoed Belang, contactpersoon: Co Koning