



## Duurzaam en betaalbaar bouwen van woningen

### Aan de raad van de gemeente Groningen

4-3-2021 – gewijzigd: 25-5-2021 (*wijzigingen cursief*)

*Initiatiefvoorstel*

### Inleiding

Dit initiatief doet voorstellen die beogen het energiegebruik in nieuwbouwwoningen te verlagen. Er ligt in de discussie over de energietransitie veel nadruk op andere vormen van *opwekking* (zonnepanelen, warmtepompen, geothermie, wind) en andere energiedragers (waterstof of pellets in plaats van gas, warmtenetten). We dreigen te vergeten dat elke *bespaarde* hoeveelheid energie niet hoeft te worden opgewekt. De normen van het bouwbesluit laten nog veel ruimte voor suboptimale oplossingen.

Dit voorstel wil enerzijds deze normen in de woningbouw binnen de gemeentegrenzen aanscherpen waar mogelijk en anderzijds andere bouwwijzen stimuleren, die een lager primair energiegebruik en milieuvriendelijker materiaalgebruik bevorderen.

*Het voorstel is op enkele punten aangepast naar aanleiding van de bespreking in de 'commissie' en het pre-advies van het college. Dat betreft met name het voorstel te komen tot een Groningse Energie Norm, de termijn waarop de raad een plan van aanpak krijgt, de afschrijvingstermijn voor sociale woningbouw en de redactie rondom 'zonder verlies van tijd en geld'. Wijzigingen zijn gecursiveerd.*

### Bouwbesluit- het probleem

Het bouwbesluit bevat onder meer normen voor het energiegebruik van gebouwen, de zogenaamde BENG-normen (Bijna EnergieNeutraal Gebouw). Deze gaan over drie indicatoren: de primaire energievraag van een gebouw, de hoeveelheid fossiele energie die wordt gebruikt en het aandeel hernieuwbare energie dat wordt opgewekt.

Bouwers kunnen en mogen daarin zelf een optimale mix zoeken. In de praktijk gaat het dan vooral om een afweging tussen verlagen van de energiebehoefte van een woning enerzijds en het verhogen van de inzet van duurzame energieopwekking

anderzijds. Dat leidt tot keuzen die vooral financieel gedreven worden. Betere isolatie (binnen gegeven randvoorwaarden over materiaalgebruik, oriëntatie, etc) is vanaf een zeker punt duurder dan wat extra zonnepanelen. Daarmee blijft de energievraag van een gebouw uiteindelijk hoger dan nodig is.

Uit oogpunt van een maatschappelijk aanvaardbare energietransitie is zoveel mogelijk besparen op energievraag beter dan onnodige verspilling compenseren door meer duurzame energie opwekken. Het is juridisch mogelijk om als gemeente strengere normen op te leggen voor de genoemde onderdelen. Ook is het mogelijk om strengere of andere eisen te stellen aan het te gebruiken bouw materiaal. Meer achtergronden daarover zijn te vinden in de bijlage.

### Betaalbare woningen

Een betere oplossing uit maatschappelijk oogpunt is ook aantrekkelijk voor de portemonnee van de bewoners: de energierekening wordt lager. In de huidige bouwpraktijk – waarover verderop meer – zal het al snel het geval zijn dat voor een zeer zuinige woning de stichtingskosten omhoog gaan. Dat zou dergelijke woningen buiten bereik kunnen brengen van mensen die juist het meeste baat hebben bij een lage energierekening. Dit speelt uiteraard vooral in de sociale woningbouw, waar hogere huren ook nog zouden kunnen leiden tot het buiten bereik raken van huurwoningen voor de laagste inkomens. Het effect kan ook optreden in de sociale koopsector of midden-huur.

Daar staat tegenover dat in de huidige markt in de dure huur- en de koopsector de marges zo groot zijn dat extra lasten eenvoudig te dragen zijn. Ideaal gesproken zouden eventuele extra kosten voor sociale woningbouw (en wellicht ook midden-huur) gedragen kunnen worden in de koopsector, door planvorming en gunning integraal aan te pakken.

Er is ons desalniettemin veel aan gelegen dat extra besparingsmaatregelen niet leiden tot hogere stichtingskosten. Daarvoor zijn meerdere mogelijkheden. Die liggen met name in een integrale aanpak van het totale bouwproces van woningen en woonwijken. Dan kunnen de stichtingskosten per woning gelijk blijven of zelfs lager worden. Daarover in de volgende paragraaf.

*Duurzaam bouwen wil ook zeggen: bouwen voor de lange termijn. Sociale huurwoningen kunne zo worden ontworpen en met zulke materialen gebouwd, dat zij niet in de gebruikelijke 25 jaar, maar in 50 jaar kunnen worden afgeschreven. Zo kunnen – lijkt het - de stichtingskosten van sociale huurwoningen over een dubbele periode worden uitgespreid en daarmee de huren laag worden gehouden. Zo wordt duurzaam en betaalbaar bouwen ook betaalbaar huren.*

Overigens: zelfs al zouden de stichtingskosten iets omhoog gaan dan staat daar wel een maatschappelijk en ecologisch rendement tegenover. Het zou waardevol zijn als dergelijke baten meegenomen kunnen worden in de economische afwegingen bij planvorming.

## Integrale aanpak

Het proces van woningen of een woonwijk bouwen kent te onderscheiden fasen, opeenvolgende besluitvormingsmomenten en vraagt verschillende deskundigheden. Ruwweg gaat het om een stedenbouwkundige visie, een stedenbouwkundig plan en/of omgevingsplan, een beeldkwaliteitsplan, bouwrijp maken, een aanbestedingstraject, een projectplan, een gunning van de bouw en uiteindelijk afbouw door onder meer installateurs.

In veel van de processen spelen telkens andere overwegingen in de besluitvorming. Het energieverbruik wordt zelden vanaf het begin meegewogen en een integrale afweging van betaalbaarheid en primair energieverbruik nog minder. Niet op het niveau van een woning, niet op het niveau van de wijk.

Een integrale aanpak heeft aandacht voor o.a.:

- De oriëntatie en vormgeving van woningen, zodat deze optimaal gebruik kunnen maken van gratis zonnewarmte.
- Ander dan traditioneel materiaalgebruik bij de bouw zodat kosteneffectieve isolatie mogelijk wordt; gebruik van beton en baksteen is relatief kostbaar, uit circulair oogpunt een slecht idee en energetisch erg weinig effectief.
- Een andere afweging in het aanbestedings- en bouwproces tussen isoleren en klimaat-beheersingsinstallaties, ten gunste van een lager primair energiegebruik.

Een nadere toelichting op te maken afwegingen en mogelijkheden om een lager primair energieverbruik af te dwingen is te vinden in de bijlagen.

## Voorstel

Segmentatie van het gehele bouwproces geeft behoudende krachten en financiële belangen een voorsprong en leidt te vaak tot uit maatschappelijk oogpunt suboptimale oplossingen. Omdat de BENG-normen haalbaar zijn zonder een integrale aanpak is er feitelijk een te geringe prikkel om integraal te werken. Wij stellen daarom voor maatregelen te nemen om een integrale aanpak te bevorderen. *Daarnaast valt te overwegen de BENG-normen aan te scherpen. De regelgeving laat dat in beginsel toe. Dat vraagt een zorgvuldige aanpak, een landelijke lobby en lokale of regionale verkenning met onder meer bouwende partijen. De mogelijkheid dat er op termijn een Groningse Energie Norm (GEN) komt kan bijdragen om partijen in beweging te krijgen. Zie voor een uitwerking van de mogelijkheden de bijlagen.*

## De Raad besluit:

1. Als ambitie uit te spreken dat nieuwbouwwoningen op locaties van en in gemeente Groningen vanaf 01-01-2025 voldoen aan de dan best mogelijke normen voor primaire energievraag en duurzame materialen - conform de te ontwikkelen aanpak genoemd in punt 3- en hiermee vanaf nu

- rekening te houden in het maken van plannen en afspraken met bouwers.
2. Het college te verzoeken daarvoor een integrale aanpak uit te werken die in ieder geval ingaat op:
    - a. Ontwikkelproces en de rol van de gemeente daarin;
    - b.** Beeldkwaliteit;
    - c. Materiaalkeuze en -gebruik;
    - d.** Stedenbouwkundige oriëntatie;
    - e. Het (gebiedsgericht) opleggen van strengere normen voor nieuwbouw en bestaande bouw
    - f. De mogelijkheid om die strengere normen vast te leggen in een Groningse Energie Norm
    - g. De verschillende marktsegmenten (in elk geval corporaties en koopsector), waaronder begrepen de betaalbaarheid van woningen en effecten op (sociale) huur.
  3. Het college te verzoeken de komende jaren op verschillende locaties via pilots van substantiële omvang (tientallen tot honderden woningen) ervaring op te doen met *(zo mogelijk zonder verlies van tijd en geld)* bouwen van woningen met duurzame materialen en een zo laag mogelijke primaire energievraag;
  4. Het college te verzoeken samen met bedrijfsleven en opleidingsinstituten -voor met name praktisch geschoolden- een programma te ontwikkelen om leerlingen zich te laten bekwamen in het bouwproces waarin samenwerking van verschillende disciplines leidt tot gebruik van duurzame materialen en de best mogelijke energieprestatie van een gebouw *zonder dat dit leidt tot tijdsverlies of hogere bouwkosten*;
  5. Het college te verzoeken de raad voor *het eind van 2021* een eerste aanzet voor deze aanpak voor te leggen, waarbij de raad zal toetsen op de mogelijkheden de onder punt 3 genoemde punten tot staand beleid te verheffen, zodat bijvoorbeeld:
    - a.** Bij de herziening of het opstellen van nieuwe Beeldkwaliteitsplannen deze voortaan zo vorm worden geven dat ze ondersteunend zijn aan de ambitie om energieneutraal te bouwen;
    - b. Bij de verkoop van gemeentelijke gronden voor woningbouw de voorwaarde wordt opgenomen dat op de betreffende gronden alleen gebouwen mogen worden gebouwd met duurzame materialen en een zo laag mogelijke energievraag;
    - c.** Toekomstige stedenbouwkundige plannen zo vorm worden gegeven dat zij aandacht hebben voor bezonning & oriëntatie, en andere zaken die het college van invloed acht op de duurzaamheid en energieprestatie van gebouwen en hun omgeving.
    - d. Verlenging van de afschrijvingstermijn van sociale huur woningen bij kan bijdragen aan hun verduurzaming en betaalbaarheid, voor zover dat haalbaar en wenselijk is voor corporaties.*
    - e. Een Groningse Energie Norm (eventueel gebieds- of situatiespecifiek) kan worden opgenomen in plannen.

- f. Proeflocaties ten behoeve van onder 3 genoemde pilots aangewezen kunnen worden.
6. Het college te verzoeken te lobbyen voor aanscherping van de landelijke normen op het gebruik van duurzame materialen en de laagst mogelijke primaire energievraag.

Hans Sietsma  
Groenlinks

Rik van Nijenhuis  
Partij van de Arbeid

Tom Rustebiel  
D66

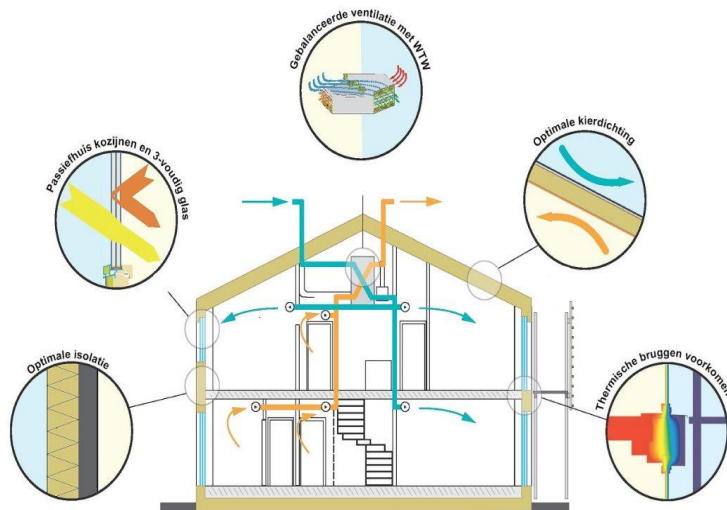
## Bijlage: achtergronden

De bijlage geeft achtergronden bij de mogelijkheden om de energievraag van woningen verder te verlagen dan momenteel doorgaans gerealiseerd wordt. Aan de orde komen achtereenvolgens:

- Passief bouwen
- Energieleverende gebouwen
- Stedenbouwkundig plan
- Beeldkwaliteitsplannen en materiaalgebruik
- Normstelling en bouwbesluit
- Organisatie bouwproces

### Zeer lage energievraag door Passief bouwen

Passieve gebouwen<sup>1</sup> zijn comfortabel en hebben nauwelijks verwarming nodig, door optimaal gebruik te maken van de zon, een compacte en goede thermische schil, kozijnen met 3-voudig glas, weinig luchtinfiltratie door goede kierdichting en een goede ventilatie met warmteterugwinning. Dit zijn ook wel de vijf kernbeginselen voor een “passiefhuis”, geïllustreerd aan de hand van het onderstaande plaatje.



Het Passiefhuis principe is het beste uitgangspunt om energieneutraal te bouwen. De reden is simpel: wat je niet verbruikt hoeft je niet op te wekken, te salderen of op te slaan.

Voor nieuwbouw geldt dat een passiefgebouw niet perse duurder is. Voor renovatie gaat dat ook op als je de 'Total Cost of Ownership' over de levensduur na re-

novatie berekent.

Een zo laag mogelijk energiegebruik realiseren lijkt een open deur. Het is zo technisch mogelijk woningen te bouwen die met een spreekwoordelijk waxinelichtje te verwarmen zijn.<sup>2</sup> De vraag rijst dan waarom dit niet allang overal gebeurt, of omgekeerd: hoe kan de gemeente het realiseren van passieve gebouwen bevorderen.

<sup>1</sup>Deze tekst en afbeelding zijn overgenomen van de website van Stichting Passief bouwen. Zie:

<https://www.passiefbouwen.nl/passief-bouwen>

<sup>2</sup>De globale isolatiewaarde van een huis wordt uitgedrukt in de K-waarde. Aan de hand van deze waarde kan een indruk verkregen worden over het warmteverlies door onder meer het dak, vloer, ramen en buitenmuren.

## Energieleverende gebouwen

Behalve een zo laag mogelijk verbruik van een gebouw zelf is de verwachting in de wetenschap dat gebouwen ook steeds meer als energieleverancier kunnen en zullen optreden. De ArenA levert nu al energie aan gebouwen in de omgeving. Onderzoekers richten zich o.a. op nieuwe materialen, tijdelijke opslag van energie en netwerken van gebouwen die samenwerken om elkaars energiegebruik en -productie te balanceren.<sup>3</sup>

In dit voorstel concentreren we ons op de voorwaarden om een zo laag mogelijk primair energiegebruik te bevorderen. Als er kansen zijn om daar bovenop (experimenteel) ervaring op te doen met energieproducerende gebouwen is dat mooi. Maar deze ontwikkeling is nog 'onderweg', terwijl de mogelijkheden voor passiefbouwen direct voordeel kunnen opleveren voor die 20.000 woningen die de gemeente moet realiseren. Voordeel voor de aarde én voordeel voor de portemonnee van toekomstige bewoners.

## Stedenbouwkundig plan

Ruimtelijke kadernota's, stedenbouwkundige plannen, e.d. zijn in het algemeen maatgevend voor de verder uitwerking tot concrete bouwplannen. Onder andere wordt in die plannen vastgelegd wat de ruimtelijke oriëntatie van gebouwen is. Om bijvoorbeeld 'passief bouwen' mogelijk te maken is het van belang gebouwen zo te oriënteren dat ze het meeste profiteren van de zonnewarmte, met name in de koude jaarhelft. Een rijtje woningen dat van Noord naar Zuid loopt doet dat het minst, een rijtje dat van Oost naar West loopt (maximaal 20 graden afwijkend) het meest: de warme winterzon schijnt de woonkamer in.

Dat vraagt om een andere doordenking van ruimtelijke plannen. In die plannen moet al met veel rekening worden gehouden, van de vele functies die in een ruimte aan de orde zijn, klimaatadaptatie en sociale veiligheid tot verkeersbewegingen.

Het zou goed zijn ook energiebehoefte mee te nemen. Hiervoor zijn al lang geleden handreikingen gedaan, die kennelijk onvoldoende willen landen<sup>4</sup>. Het wordt tijd de energiebehoefte van gebouwen centraler te stellen in de ruimtelijke plannen. Er zijn

---

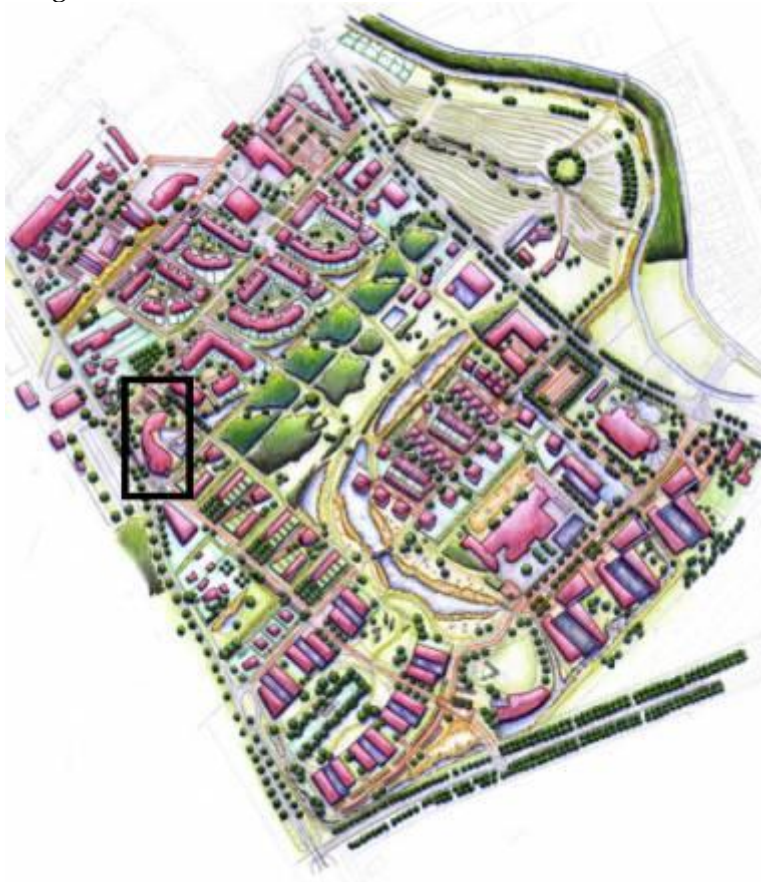
Een lage K-waarde staat voor weinig warmteverlies. De minimum K-waarde voor een nieuwbouwwoning is k45. Passiefhuizen schommelen tussen K10 en K20.

<sup>3</sup>Zie bijvoorbeeld: <https://www.janrotmans.nl/articles/op-weg-naar-energieleverende-gebouwen-professor-jan-rotmans-over-energieontwikkeling-in-kantoren/>

<sup>4</sup>Zie:

[https://www.bodemplus.nl/publish/pages/91810/centraal\\_stellen\\_van\\_duurzameme\\_ambities\\_in\\_het\\_gebiedsontwikkelingsproces.pdf](https://www.bodemplus.nl/publish/pages/91810/centraal_stellen_van_duurzameme_ambities_in_het_gebiedsontwikkelingsproces.pdf)

tallose plannen die laten zien dat een wijk daardoor niet perse 'saaier' van hoeft te worden<sup>5</sup>. Zie ter illustratie bijvoorbeeld de energiezuinige wijk Lanxmeer in Culemborg.<sup>6</sup>



Overigens hoeft deze energiebehoefte niet altijd voor elke te realiseren individuele woning op (bijna) nul te komen, als de energiebehoefte op wijkniveau dat maar wordt. Kernpunt is wel dat het compenseren van de energievraag van gebouwen door extra zonnepanelen of windmolens niet de juiste weg is: Niet extra productie van energie is het doel, maar een lagere vraag.

#### Beeldkwaliteitsplannen en materiaalgebruik

Een lage energierekening is interessant, maar ook de bouw zelf dient betaalbaar te zijn. Eén van de redenen waarom nog energiezuiniger bouwen toch vaak als 'niet realistisch' wordt afgeschilderd ligt in de normen van beeldkwaliteitsplannen. Die gaan vaak uit van gebruik van baksteen. Dat is relatief duur, met een zeer lage isolatiewaarde. Een baksteen van 10cm dik heeft de isolatiewaarde van 6 mm isolatiemateriaal. Door die baksteen te vervangen door isolatiemateriaal, afgewerkt met

---

<sup>5</sup> Zie: <https://kennisbank.issso.nl/publicatie/energievademecum-energiebewust-ontwerpen-van-nieuw-bouwwoningen/2015/4>

<sup>6</sup> Zie: <http://www.eva-lanxmeer.nl/>



plaatmateriaal blijft de kostprijs globaal gelijk, terwijl de energieprestatie enorm verbetert. De energie-inhoud van de baksteen zelf (de kosten van kleiwinning, bakken en vervoer) is overigens ook hoog. Voor beton geldt hetzelfde: de betonproductie is wereldwijze verantwoordelijk voor 5% van de CO2 productie. Door de voorschriften in beeldkwaliteitsplannen krijgen innovatieve oplossingen voor de harde buitenschil nauwelijks een kans.



Er zijn allerlei innovatieve materialen in ontwikkeling die zowel zorgen voor een goede isolatie als voor een lager energiegebruik bij de productie<sup>7</sup>. Een bouwwijze die tegen lage kosten zeer energiezuinig kan worden uitgevoerd is houtskeletbouw. Daarmee kan ook hoogbouw worden gerealiseerd, en dat hoeft helemaal niet te resulteren in een ‘Scandinavisch’ uiterlijk (voor wie daar niet van houdt). Behalve beeldkwaliteitsplannen kunnen ook aanbestedingsnormen en selectiecriteria deze bouwwijze op achterstand zetten. Meer in het algemeen worden door de vormgeving van BENG-normen lichte bouwwijzen op

achterstand gezet.<sup>8</sup> Het zou goed zijn hiermee rekening te houden bij aanbestedingen.

Er is in beeldkwaliteitsplannen feitelijk nauwelijks aandacht voor de energieprestatie.<sup>9</sup> Het zou goed zijn de energieprestatie ook in beeldkwaliteitsplannen mee te nemen. Daarvoor zijn naast materiaalgebruik meer mogelijkheden: oriëntatie op de zon, plaats en grootte van ramen, dakhellingen, etc. Dat kan woningen én energiezuiniger maken én betaalbaar houden.

## Normstelling en bouwbesluit

Het bouwbesluit bevat regels over de energieprestatie. Vanaf 1 januari geldt de aangescherpte BENG (Bijna energie Neutraal Gebouw) -norm voor de energieprestatie

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.planeka.nl/blog/duurzaam-bouwen/>

<sup>8</sup> Dat heeft te maken met rekenmethoden over het ‘warmte-accumulerend vermogen’ van materialen, en de vreemde premisse dat beton circulair hergebruikt wordt (namelijk als onderlaag voor asfaltwegen) en dat hout van houtskel na 50 jaar in de oven verdwijnt, wat geheel niet nodig is. Zie o.a.: <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2019/03/fabel-of-non-fictie-beng-dupeert-lichte-constructies-101270944>

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het beeldkwaliteitsplan voor Meerstad dat alleen rept over de beeldkwaliteit van technische energie-installaties: [https://www.meerstad.eu/app/uploads/2019/03/de-zeilen-fase-1\\_ontwerp\\_1\\_bijlagen-bij-de-toelichting\\_bijlage-2-beeldkwaliteitsplan.pdf](https://www.meerstad.eu/app/uploads/2019/03/de-zeilen-fase-1_ontwerp_1_bijlagen-bij-de-toelichting_bijlage-2-beeldkwaliteitsplan.pdf)

van een gebouw. Het is een norm die vrij eenvoudig te halen valt, terwijl met andere ontwerpprincipes (zie hiervoor) al een hogere energieprestatie valt te halen.<sup>10</sup> Het is ook een norm die niet ten principale uitgaat van een zo laag mogelijk energiegebruik, maar eventuele tekorten daarin kan opvangen met (extra) zonnepanelen.

Hoewel er niks tegen zonnepanelen is, is het op macro-niveau vreemd om in technische zin energetisch onderpresteren te compenseren met zonnepanelen, die met name in de zomer energie leveren, juist als de warmtevraag van een gebouw zeer laag is. Cynici zeggen dan ook dat hoe meer zonnepanelen je gebruikt om een woning te verwarmen (middels een warmtepomp bijv.), hoe meer kolencentrales we nodig hebben om in de winter voldoende elektriciteit te kunnen leveren. De minister heeft de norm iets aangepast<sup>11</sup>, op basis van de kritiek, maar de vraag is nog steeds waarom die norm niet strenger is en hoe bouwen volgens strengere normen mogelijk gemaakt kan worden.

Navraag heeft geleerd dat gemeenten strengere normen mogen eisen dan de landelijke normen in het bouwbesluit. Dat kan in het omgevingsplan. En wel op het gebied van

- het energiezuinig maken van nieuwbouw, en
- de milieuprestatie (om het verminderen van de milieueffecten van het materiaalgebruik bij de bouw) van nieuwbouw.

De gemeente kan:

- gebieden of categorieën gebruiksfuncties aanwijzen met scherpere maximumwaarden voor energiebehoefte en primair fossiel energiegebruik
- gebieden of categorieën gebruiksfuncties aanwijzen met scherpere normen voor het aandeel hernieuwbare energie aanscherpen
- gebieden aanwijzen waarin scherpere milieuprestaties (materiaalgebruik) voor een woonfunctie of kantoorgebouw worden gevraagd

Voor bestaande gebouwen – die doorgaans niet onder het BENG-regime vallen – kan de gemeente ook aanvullende eisen opnemen in vergunningen voor verbouw of nieuwbouw. Uiteraard moet een en ander goed gemotiveerd worden.

Het volledige ambtelijke advies is als bijlage 2 bijgevoegd.

## Ontwerp- en bouwproces

Het proces om bijvoorbeeld een nieuwe woonwijk te realiseren begint vaak met een stedenbouwkundig plan – zie boven. Gelijktijdig of ergens verderop in het proces wordt een beeldkwaliteitsplan vastgesteld. Dan kan een bestemmingplan volgen.

<sup>10</sup>Zie: <https://www.nul20.nl/kritiek-op-slappe-isolatiennormen-nieuwe-beng-eisen-voor-nieuwbouw>

<sup>11</sup>Zie: <https://www.cobouw.nl/woningbouw/nieuws/2019/06/minister-scherpt-beng-aan-opvolger-epc-1-juli-2020-van-kracht-101273677>

Het zijn allen stappen die ná elkaar gezet worden. In deze stappen wordt doorgaans geen rekening gehouden met energieprestaties. Het maximaal haalbare zit er dan al niet meer in. Vervolgens komen projectontwikkelaars en dan aannemers in beeld. Zij moeten het doen met de vastgestelde plannen. Veelal zal er ergens in het proces sprake zijn van een aanbesteding. Die eindigt veelal – dat is inherent aan het proces – in het net voldoen aan gestelde normen tegen de laagste prijs.<sup>12</sup> Pas daarna komen eventuele onderaannemers in beeld, zoals isolatiebedrijven, installateurs, glazetters, fabrikanten van prefab materialen, etc. Ergens aan het eind van de reis worden nutsbedrijven ingeschakeld.<sup>13</sup>

Dit hele proces van segmentatie en specialisatie levert binnen het segment optimale oplossingen op, maar over het gehele ontwerp- en bouwproces gezien suboptimale prestaties, zeker als het gaat om de energieprestatie. Een oplossing zou kunnen zijn om een plan- en realisatieproces te ondernemen met alle betrokken deskundigheden aan tafel. En gezamenlijk het hele proces vorm te geven, zodat je bij wijze van spreken al bij het maken van het stedenbouwkundig plan rekening houdt met wat een installateur adviseert. Dan kun je voor elk ruimtelijk, architectonisch, financieel en technisch ‘probleem’ een optimale oplossing zoeken, met ook een optimale energieprestatie.

Overigens was de stadsbouwmeester geen voorstander van uitspraken van de raad over de wijze waarop dit proces wordt georganiseerd.<sup>14</sup> Hij pleitte voor het formuleren van inhoudelijke doelstellingen in termen van minimaal te behalen energieprestaties.

---

<sup>12</sup>Zie: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/Duurzaam%20Rendement%20-%20artikel%20Agentschap%20NL.pdf>

<sup>13</sup>Voor de goede orde: de volgorde waarin partijen aan zet zijn kan per proces iets anders zijn. Kern hier is dat zij niet gezamenlijk werken aan een integraal ontwerp en bouwproces.

<sup>14</sup>Mondelinge mededeling april 2020

## Bijlage 2: Ambtelijk advies over BENG

*Gestelde vraag: Kunnen wij strengere eisen stellen aan de energiezuinigheid van woningen en gebouwen?*

Antwoord:

### 1. BENG - eisen

BENG is een nieuw stelsel om de energieprestatie van gebouwen uit te drukken. Dit stelsel treedt op 1 januari 2021 in werking. BENG-eisen vervangen de EPC. EPC is sinds 1996 de wettelijke indicator voor de energieprestatie van nieuwbouwwoningen. De EPC is moeilijk te vergelijken met Europese normen. Daarnaast geven BENG-eisen meer waarborgen dat een gebouw energiezuinig wordt ontworpen dan de EPC. Bij de EPC zou bijvoorbeeld een matige isolatie van de gebouwschil in een gebouw kunnen worden gezet, waarbij de EPC-eis kan worden gehaald door de energieverliezen te compenseren met zonnepanelen. De EPC-eis houdt namelijk geen rekening met het energieverlies van de woning door de gebouwnorm. BENG stelt daarentegen wel zelfstandige eisen aan de schil van een gebouw en aan het aandeel hernieuwbare energie. **BENG-eisen zijn verschillend voor ieder bouwtype.**

BENG wordt uitgedrukt in drie indicatoren:

- Energiebehoefte van het gebouw (uitgedrukt in kWh/m<sup>2</sup>.j),
- Primair fossiel energiegebruik van het gebouw (uitgedrukt in kWh/m<sup>2</sup>.j),
- Aandeel hernieuwbare energie van een gebouw (uitgedrukt in %).

BENG is, in beginsel, wel van toepassing op:

- nieuwbouwwoningen,
- utiliteitsbouw, en
- bestaande overheidsgebouwen.

BENG is, in beginsel, niet van toepassing op:

- overige bestaande gebouwen,
- bestaande woningen, en
- sommige nieuwbouw gebouwen

### 2. Afwegingsruimte omgevingsplan: BENG

Het Rijk geeft gemeenten in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) soms de mogelijkheid om in het omgevingsplan af te wijken van een rijksregel. Dit kunnen we doen met een algemene **maatwerkregel**.

Het rijk heeft ons deze mogelijkheid geboden op het gebied van:

- het energiezuinig maken van nieuwbouw, en
- de milieuprestatie (om het verminderen van de milieueffecten van het materiaalgebruik bij de bouw) van nieuwbouw.

Onze afwegingsruimte:

- Wij kunnen **gebieden** of categorieën **gebruiksfuncties** aanwijzen waarvoor we de **maximumwaarden** voor **energiebehoefte en primair fossiel energiegebruik aanscherpen**<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Artikel 4.7 jo. artikel 4.150 jo. artikel 4.149 Bbl.

- Wij kunnen **gebieden** of categorieën **gebruiksfuncties** aanwijzen waarvoor we de **minimumwaarde voor het aandeel hernieuwbare energie aanscherpen**<sup>16</sup>
- Wij kunnen **gebieden** aanwijzen waarin wij bepaalde **milieuprestaties** voor een **woonfunctie of kantoorgebouw aanscherpen**<sup>17</sup>

Pagina 42 van de staalkaart energietransitie bevat een aantal voorbeeldregels voor het Omgevingsplan.

### 3. Afwegingsruimte omgevingsplan: niet-BENG

De meeste bestaande bouwwerken vallen **niet onder de BENG-eisen** en ook niet alle nieuwe bouwwerken vallen onder de BENG-eisen (onverwarmde industriehallen bijvoorbeeld niet). We hebben weinig mogelijkheden om regels te stellen over de energiezuinigheid van deze bouwwerken.<sup>18</sup>

De Minister van BZK heeft onlangs toegezegd dat gemeenten voor deze bouwwerken straks op een **andere manier** maatregelen kunnen afdwingen.<sup>19</sup> Hij stelt voor dat gemeenten straks in het omgevingsplan kunnen bepalen dat zo een nieuw te bouwen bouwwerk of bestaand bouwwerk verplicht is om het dak te gebruiken voor duurzame opwek van energie of klimaatadaptatie. We kunnen hierbij naar verwachting ook gebiedsgericht differentiëren.

Dit zal dan, in afwijking van bestaande bouw, waarbij met een algemene maatwerkregel regels worden gesteld, **bij individuele beschikking** moeten. Afhankelijk van het individuele geval, zal een verplichting tot bijvoorbeeld duurzaam gebruik van een bestaand dak alleen haalbaar zijn als hier bijvoorbeeld **financiële maatregelen** tegenover staan, zoals het verstrekken van een subsidie of is het alleen redelijk als we aansluiten bij een natuurlijk vervangingsmoment, zoals een renovatie.

### 4. Reikwijdte en motivering afwegingsruimte

- a. In het Bbl is niet aangegeven tot hoe ver gemeenten de normen over energiezuinigheid en milieuprestatie mogen aanscherpen. Dit zal dan ook afhankelijk van de betreffende situatie goed gemotiveerd moeten worden.
- b. Afhankelijk van mate waarin de regels worden aangescherpt en de specifieke situatie, moet eventueel rekening worden gehouden met planschade.
- c. Bij bestaande bouw moeten we er rekening mee houden dat we individueel maatwerk moeten leveren.

---

<sup>16</sup> Artikel 4.7 jo. artikel 4.150 jo. artikel 4.149 Bbl.

<sup>17</sup> Artikel 4.7 jo. artikel 4.160 jo. artikel 4.159 Bbl.

<sup>18</sup> Artikel 3.7 jo. artikel 3.83, jo. tabel 3.83 Bbl geven een mogelijkheid om voor bepaalde functies (niet zijnde woonfunctie) regels te stellen over wanneer een gebouw voldoende energiezuinig is.

<sup>19</sup> <https://fossylfrij.frl/wp-content/uploads/2019/08/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie.pdf>