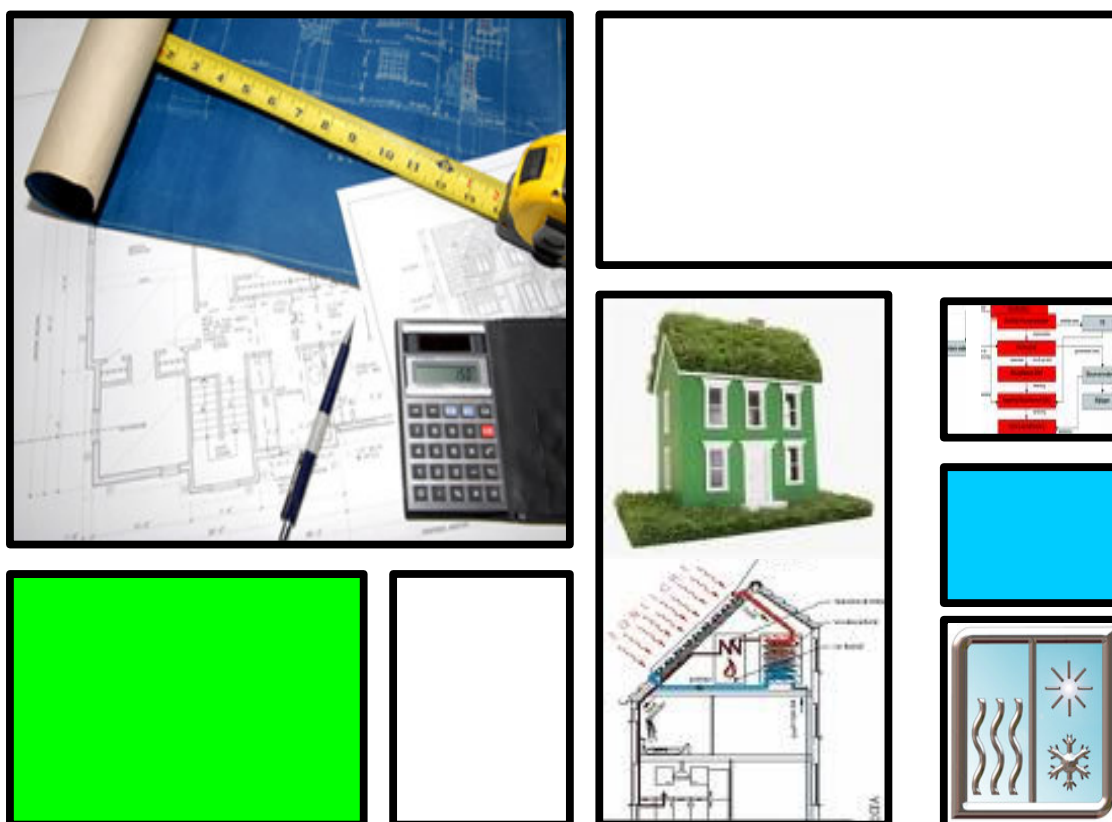


# Proefmeting overige nalevingskosten Bouwbesluit



Opdrachtgever: ACTAL

ECORYS

Ad van Delft  
Frank van Zutphen  
Joost de Koning

Rotterdam, januari 2009



ECORYS Nederland BV  
Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)  
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Regio, Strategie &  
Ondernemerschap  
T 010 453 87 99  
F 010 453 86 50



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanleiding proefmeting</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Opzet van de proefmeting	8
1.2.1	Doelstelling	8
1.2.2	Inhoudelijke uitwerking van de proefmeting	8
1.3	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>Plan van aanpak van de proefmeting</b>	<b>11</b>
2.1	Stappenplan	11
2.2	Gehanteerde methode	12
2.3	Expertbijeenkomst	12
2.4	Telefonische enquête	13
2.5	Diepte-interviews	14
<b>3</b>	<b>Verblijfsruimte</b>	<b>17</b>
3.1	Inhoudelijke verplichtingen	17
3.2	Gedragsverandering	18
3.3	Kostenbesparingen	20
3.4	Besparingen in Nederland	21
<b>4</b>	<b>Energieprestatie</b>	<b>25</b>
4.1	Inhoudelijke verplichtingen	25
4.2	Gedragsverandering	27
4.3	Kostenbesparingen	29
4.4	Besparingen in Nederland	31
<b>5</b>	<b>Evaluatie van de proefmeting</b>	<b>33</b>
5.1	Bevindingen	33
5.2	Aanbevelingen voor de methodiek	36
5.3	Methodologische aandachtspunten	36
<b>6</b>	<b>Conclusie</b>	<b>39</b>
6.1	Doelstelling	39
6.2	Gebruikte methode	39
6.3	Overige nalevingskosten	40
6.4	Evaluatie	40
6.5	Aanbevelingen	41
	<b>Bijlage: Checklists kostenbesparingen</b>	<b>43</b>



# 1 Aanleiding proefmeting

## 1.1 Aanleiding

Administratieve lasten zijn mede dankzij de ACTAL tegenwoordig een ingeburgerd begrip in Nederland. De laatste jaren is veel vooruitgang geboekt bij het reduceren van de administratieve lasten en het voorkomen van nieuwe regelgeving voor bedrijven, burgers en instellingen. Echter, administratieve lasten zijn niet de enige kosten die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Administratieve lasten zijn de kosten die het gevolg zijn van informatieverplichtingen in de regelgeving. Daarnaast zijn de kosten te onderscheiden die voortvloeien uit de inhoudelijke verplichtingen in de regelgeving (de overige nalevingskosten) en financiële kosten (belastingen, leges, etc.).

Na het terugdringen van de administratieve lasten is het kabinet voornemens om de hoogte van overige nalevingskosten van huidige wet- en regelgeving te meten. Er bestaan verschillende manieren om de hoogte van de overige nalevingskosten in beeld te brengen. De Regiegroep Regeldruk van de ministeries van Economische Zaken en Financiën heeft opdracht gegeven tot een quick scan om wetten met onevenredig hoge overige nalevingskosten op te sporen. Belangrijke argumenten voor een gedeeltelijke nulmeting zijn gelegen in de vermeende complexiteit en hoge kosten van een volledige nulmeting.

ACTAL is echter van mening dat – vanwege het succes van de administratieve lasten – een vergelijkbare benadering voor de overige nalevingskosten gewenst is. ACTAL heeft daartoe de eerste methodologische aanzet gegeven en heeft twee studies laten uitvoeren in de periode van oktober 2006 tot en met maart 2007. Het EIM en Regioplan Beleidsonderzoek hebben met verschillende methoden de overige nalevingskosten van verschillende wetten in kaart gebracht. Hieruit is naar voren gekomen, dat er bij beide methoden verschillende knelpunten bestonden bij het meten van de overige nalevingskosten.

ACTAL heeft naar aanleiding van de ervaringen met deze twee studies over een verbeterde methodiek voor het meten van de overige nalevingskosten geadviseerd. Door gebruik te maken van de sterke punten van beide methoden is een methode ontwikkeld waarmee het op een minder complexe en meer kosteneffectieve wijze mogelijk moet zijn om betrouwbaar de overige nalevingskosten voor regelgeving in kaart te brengen.

## 1.2 Opzet van de proefmeting

### 1.2.1 Doelstelling

Om de nieuwe methode te toetsen heeft ACTAL aan ECORYS gevraagd om een vervolg proefmeting te doen naar de overige nalevingskosten.

Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid onder andere aan het bedrijfsleven verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (*inhoudelijke verplichtingen*), en daarnaast verplichtingen tot het verschaffen van informatie over die handelingen en gedragingen (*informatieverplichtingen*). Overige nalevingskosten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen uit wet- en regelgeving. Dit is vergelijkbaar met de term administratieve lasten: dit zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen uit wet- en regelgeving.

In overleg met ACTAL is ervoor gekozen om de nalevingskosten van (een deel van) het Bouwbesluit in kaart te brengen. Er is bewust voor een complexe wet gekozen. Immers, indien de methode bij complexe wetgeving werkt, dan is het ook aannemelijk dat de methode bij eenvoudigere wetgeving zal werken.

Het doel van de proefmeting is tweeledig:

- Beoordelen in hoeverre de methode van ACTAL ook toepasbaar is bij complexe wetten met veel abstracte normen.
- Beoordelen in hoeverre een eenvoudiger en goedkopere variant qua waarneming van de methode bruikbaar is voor wetten, die relatief weinig overige nalevingskosten veroorzaken.

Binnen het Bouwbesluit is gekozen voor de energieprestatie als voorbeeld voor complexe regelgeving en voor de verblijfsruimte als voorbeeld van een verplichting met relatief weinig overige nalevingskosten. De complexiteit van de energieprestatie wordt daarbij niet zozeer veroorzaakt door de abstracte normen, maar door de samenhang met andere verplichtingen en de meerdimensionale afweging indien de verplichting komt te vervallen. De complexiteit van de afweging (bij de energieprestatie) wordt hierbij veroorzaakt door de relatie tussen de kosten en de baten van de verplichting en door het relatief grote aantal mogelijke alternatieven indien de verplichting komt te vervallen.

### 1.2.2 Inhoudelijke uitwerking van de proefmeting

ECORYS brengt in dit onderzoek de kosten voor bouwbedrijven in beeld, die het gevolg zijn van de wettelijke eisen en die bouwbedrijven niet zouden maken als (delen van) het Bouwbesluit niet zou zijn ingevoerd. Omdat we niet terugkunen naar situatie van vóór het Bouwbesluit, werken we omgekeerd: stel nu dat (delen van) het Bouwbesluit morgen daadwerkelijk ingetrokken zou worden, wat zouden bedrijven dan anders doen en wat betekent dat voor de directe kosten (en eventueel opbrengsten) van bouwondernemingen? Het totaal van de potentiële besparingen is dan de hoeveelheid kosten, die aan de overheid mag worden toegerekend. Dit is het startpunt voor een mogelijke reductiedoelstelling.



ECORYS heeft in overleg met het ministerie van VROM en Bouwend Nederland een selectie gemaakt van twee afdelingen uit het Bouwbesluit als onderwerp van het onderzoek. De volgende regelingen zijn hierbij geselecteerd:

- Voorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid ten aanzien van de *verblijfsruimte* (afdeling 4.6 van het Bouwbesluit).
- Voorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid ten aanzien van de *energieprestatie* van nieuwbouw (afdeling 5.3 van het Bouwbesluit).

Het onderzoek richt zich hierbij op nieuwbouw en maakt daarbij een onderscheid naar woningen en kantoorruimte.

In de voorliggende rapportage ligt dus de nadruk op het in beeld brengen van de overige nalevingskosten van het Bouwbesluit met betrekking tot de regelgeving rondom de verblijfsruimte en de energieprestatie. Uitgegaan is van het Bouwbesluit 2003. De inhoudelijke vraag van dit onderzoek is:

Wat zullen bedrijven niet meer of eventueel anders doen als de wet ingetrokken wordt (en wat besparen zij daarmee)?

Met betrekking tot de twee geselecteerde afdelingen binnen het Bouwbesluit staan de volgende specifieke vragen centraal:

#### *Verblijfsruimte*

- Wat zijn de gevolgen voor de oppervlakte en de minimale hoogte van verblijfsruimten wanneer de inhoudelijke verplichtingen (normen) komen te vervallen?
- Wat betekent dit voor de (kosten en opbrengsten van) te bouwen woningen en kantoren?

#### *Energieprestatie*

- Wat zijn de gevolgen voor de energieprestatiecoëfficiënt wanneer de inhoudelijke verplichtingen (normen) komen te vervallen? Wordt er gekozen voor een hogere EPC?
- Wat betekent dit voor de (kosten en opbrengsten van) te bouwen woningen en kantoren?

## 1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 allereerst in op het plan van aanpak. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de resultaten van de verblijfsruimte en in hoofdstuk 4 de resultaten voor de energieprestatie beschreven. Hoofdstuk 5 gaat in op de evaluatie van deze proefmeting. Hoofdstuk 6 tot slot sluit af met de conclusies en aanbevelingen.



## 2 Plan van aanpak van de proefmeting

### 2.1 Stappenplan

Het doel van de proefmeting is tweeledig:

- Beoordelen in hoeverre de methode van ACTAL ook toepasbaar is bij complexe wetten met veel abstracte normen.
- Beoordelen in hoeverre een eenvoudiger en goedkopere variant van de methode bruikbaar is voor wetten, die relatief weinig overige nalevingskosten veroorzaken.

In deze proefmeting is gekeken naar de inhoudelijke verplichtingen als gevolg van het Bouwbesluit. De proefmeting moet weergeven in hoeverre de werkwijze / het gedrag van bedrijven in de bouwwereld verandert in de fictieve situatie dat bepaalde onderdelen uit het Bouwbesluit zouden komen te vervallen. Het gaat in het bijzonder om de inhoudelijke verplichtingen uit het Bouwbesluit op het gebied van de verblijfsruimte en de energieprestatie. Om dit te realiseren heeft ECORYS conform de door ACTAL ontwikkelde onderzoeksopzet de volgende stappen ondernomen:

1. Vooroverleg met het ministerie van VROM en Bouwend Nederland;
2. Analyse bouwsector en Bouwbesluit;
3. Selectie inhoudelijke verplichtingen (i.s.m. het ministerie van VROM en Bouwend Nederland);
4. Organisatie expertbijeenkomst;
5. Vaststelling scenario's;
6. Telefonische enquête
7. Analyse resultaten en selectie representatieve bedrijven;
8. Face-to-face en telefonische interviews;
9. Analyse resultaten interviews en berekening overige nalevingskosten;
10. Validatie resultaten door vastgoedexperts;
11. Terugkoppeling naar ministerie van VROM en Bouwend Nederland;
12. Rapportage.

De drie meest relevante stappen zijn hieronder kort beschreven en worden nog nader toegelicht in de paragrafen 2.3 tot en met 2.5.

Stap 1: het organiseren van een *expertbijeenkomst* waarin mogelijke scenario's van de reactie van bouwbedrijven zijn besproken die op kunnen treden als de normen uit het Bouwbesluit worden losgelaten. Op basis van de discussies in de expertbijeenkomst zijn scenario's ontwikkeld die het mogelijke gedrag van bouwbedrijven bij het loslaten van onderdelen van het Bouwbesluit beschrijven.

Stap 2: het houden van een *telefonische enquête* onder netto 120 middelgrote en grote bedrijven, waarin de onderscheiden scenario's zijn voorgelegd en is gevraagd welke scenario op hun bedrijf van toepassing zou zijn als de normen uit het Bouwbesluit worden losgelaten.

Stap 3: het houden van 21 *diepte-interviews* onder voornamelijk middelgrote en grote bouwbedrijven over mogelijke kostenbesparingen als de normen voor de energieprestatie en de hoogte van de verblijfsruimte zouden worden losgelaten.

In het navolgende worden de drie verschillende stappen nader uitgewerkt. Allereerst wordt er echter ingegaan op de gebruikte methode.

## 2.2 Gehanteerde methode

Eén van de doelen van de proefmeting is om de methode van ACTAL te toetsen. Deze methode is het resultaat van de inzichten uit de metingen van de overige nalevingkosten van het EIM en Regioplan.

In deze proefmeting zijn de volgende uitgangspunten voor het onderzoek gehanteerd:

- De AL methodiek vormt het startpunt.
- Er moet worden gekeken naar de feitelijke mate van naleving.
- In de waarneming moet rekening worden gehouden met de heterogeniteit binnen het bedrijfsleven
- De vraagstelling van de proefmeting is “*wat zullen bedrijven niet meer of eventueel anders doen als de wet ingetrokken wordt (en wat besparen zij daarmee)?*”
- Activiteiten / handelingen om de wet na te leven worden zo veel mogelijk gestandaardiseerd.

De uitgangspunten hebben ertoe geleid dat er voor een specifiek plan van aanpak en voor bepaalde onderzoeksactiviteiten is gekozen, waarmee de bovenstaande uitgangspunten gerealiseerd kunnen worden. Deze worden in het navolgende toegelicht.

## 2.3 Expertbijeenkomst

Het doel van de expertbijeenkomst is om verschillende scenario's te maken naar aanleiding van de volgende vraag: wat zouden bouwbedrijven doen als regeling  $x$  uit het Bouwbesluit niet meer van toepassing zou zijn?

De expertbijeenkomst bestond uit een gemêleerd gezelschap (bouwbedrijven / projectontwikkelaars, aannemers, architecten) en had sterk het karakter van een brainstorm. Hier is doelbewust op aangestuurd ter bevordering van de volledigheid van de scenario's. Tijdens de brainstormsessie was er in het bijzonder aandacht voor de verschillende facetten die een rol spelen bij de vraag wat er zal gaan veranderen bij het vervallen van bepaalde regelingen. De consequenties van het anders bouwen kunnen veel verder doorwerken dan men op het eerste moment kan voorzien. Zo kan er bijvoorbeeld

een andere prijs/kwaliteitsverhouding tot stand komen wat ook weer mogelijke gevolgen heeft voor de manier waarop het betreffende bedrijf zich op de markt aanbiedt.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd bij het bepalen van de scenario's:

- Het gaat om de te maken keuzes op de lange termijn. Op de korte termijn zal er tijdelijk sprake zijn van omschakelingskosten en deze kunnen ertoe leiden dat er op de korte termijn geen andere keuzes worden gemaakt. Dit betekent dat omschakelingskosten buiten beschouwing zijn gelaten.
- Woningen en kantoren worden apart bevestigd, aangezien er grote verschillen zijn tussen beide deelsegmenten.
- Voor de prijzen van woningen hebben de inhoudelijke eisen uit het Bouwbesluit nauwelijks gevolgen. De reden hiervoor is dat er in Nederland nagenoeg altijd wordt gewerkt met de zogenaamde residuele grondwaarde. Startpunt is dat een woning  $x$  euro's mag kosten (voor de koper). Daarmee moeten alle kosten goed worden gemaakt. De sluitpost in de opstelling van de kosten is de grondwaarde. Hogere kosten leiden tot lagere grondopbrengsten. Dit betekent dat een verlaging van de kosten van het Bouwbesluit kan leiden tot een stijging van de inkomsten voor gemeenten.

Uiteindelijk zijn er voor de verblijfsruimte vier scenario's en voor de energieprestatie vijf scenario's geformuleerd. Deze worden in hoofdstuk 3 en 4 behandeld.

## 2.4 Telefonische enquête

In de tweede fase van het onderzoek is in opdracht van ECORYS een telefonische enquête gehouden door het enquêtebureau Dimensus. Het doel van de telefonische enquête was drieledig;

- inzicht krijgen in de manier waarop bedrijven op dit moment omgaan met de desbetreffende inhoudelijke verplichting uit het Bouwbesluit;
- inzicht krijgen in de manier waarop bedrijven zonder de inhoudelijke verplichtingen zouden werken. De scenario's die uit de expertbijeenkomst naar voren zijn gekomen zijn aan de geënquêteerden voorgelegd.
- inzicht krijgen in de te selecteren bedrijven in de latere fasen van het onderzoek.

De telefonische enquête is uitgevoerd aan de hand van een korte vragenlijst.

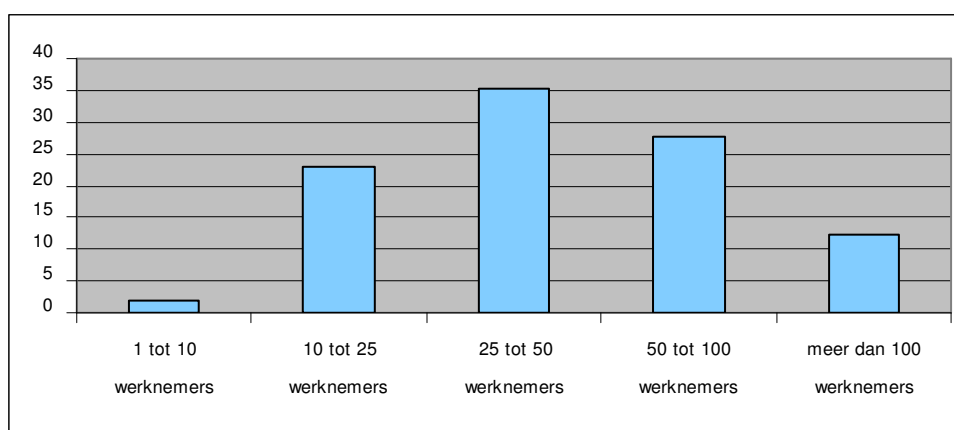
Respondenten vonden het lastig om aan te geven welk scenario het beste op hen van toepassing was, maar met enige hulp van de enquêteurs kwamen de respondenten wel tot een keuze.

Deze telefonische enquête is gehouden onder de middelgrote en grote bouwbedrijven. In het totaal zijn 400 bouwbedrijven benaderd. Hiervan hebben 120 bedrijven de tijd genomen om mee te werken aan de telefonische enquête (dit is een respons van 30%). Qua aantallen is hiermee slechts een beperkt deel van de bedrijven uit de bouwsector bereikt (ongeveer tweederde van alle bouwbedrijven is een eenmanszaak). Echter, door te kijken naar de middelgrote en de grote bouwbedrijven wordt wel inzicht verkregen in het merendeel van de nieuwbouwprojecten. Uit de analyse blijkt dat er geen noemenswaardig verschil is in de reacties van middelgrote en grote bedrijven. Op grond daarvan kan dan

ook de conclusie worden getrokken dat de uitkomsten uit de enquête een representatief beeld geven van de totale bouwsector.

Ongeveer 55 procent van de bedrijven is betrokken in de ontwikkeling van zowel nieuwbouw van woningen als kantoren en ruim 40 procent alleen met de nieuwbouw van woningen. Slechts 4 procent van de bedrijven is alleen actief in de nieuwbouw van kantoren. In de onderstaande figuur is tot slot de verdeling van de respondenten naar bedrijfsgrootte opgenomen.

Figuur 2.1 Bedrijfsgrootte uit de enquête (n=120)



Uit de enquête is gebleken dat de mate van naleving van het Bouwbesluit zeer hoog is, dit geldt zowel voor de inhoudelijke verplichtingen voor de verblijfsruimte als voor de energieprestatienorm.

Tabel 2.1 Mate van naleving van de inhoudelijke verplichtingen

Inhoudelijke verplichtingen	Voldoet aan inhoudelijke verplichting
Verblijfsruimte voor woningen	94%
Verblijfsruimte voor kantoren	94%
Energieprestatie voor woningen	91%
Energieprestatie voor kantoren	92%

## 2.5 Diepte-interviews

In de laatste fase van het onderzoek zijn in totaal 21 diepte-interviews gevoerd met de bouwbedrijven. Dit had als doel de potentiële kostenbesparingen in beeld te brengen in de fictieve situatie dat de normen ten aanzien van de verblijfsruimte en de energieprestatie komen te vervallen. In relatief korte interviews (ongeveer 15 – 30 minuten voor telefonische interviews en 30 – 45 minuten voor face-to-face interviews) zijn de mogelijke kostenbesparingen met de respondenten doorgenomen.

Om de tweede vraag van de proefmeting te kunnen beantwoorden is ervoor gekozen om de potentiële kostenbesparingen van de complexe regelgeving (energieprestatie) aan de hand van face-to-face gesprekken in kaart te brengen en de potentiële kostenbesparing van de minder complexe regelgeving (verblijfsruimte) aan de hand van telefonische interviews in kaart te brengen.

Aan de hand van de inzichten uit de expertbijeenkomst en de adviezen van een vastgoedexpert is vooraf een lijst opgesteld met kostensoorten waar een potentiële besparing zou kunnen worden gerealiseerd. Deze lijst is in de interviews met de respondenten doorgenomen. Dit bleek goed te werken. Wij hebben daarbij nauwelijks verschil gemerkt tussen de telefonische interviews en de face-to-face interviews. Ook uit de latere analyse is niet naar voren gekomen dat de kwaliteit van de uitkomsten bij beide interviewvormen verschilde.

Deze interviews hebben relatief veel tijd gekost. Wij zijn gestart met het benaderen van respondenten die in de telefonische enquête hadden aangegeven bereid te zijn om mee te werken aan de volgende fase van het onderzoek. Dit ging nog relatief efficiënt, zeker aangezien ook vooraf bekend was of zij hun gedrag aan zouden passen. Toen dit niet voldoende bleek, moesten nieuwe bouwbedrijven worden benaderd voor medewerking. Het totaal aantal te benaderen bedrijven was daarbij relatief hoog om tot de gewenste respons te komen.

Er zijn 11 persoonlijke interviews gehouden voor de energieprestatie en 10 telefonische interviews voor de verblijfsruimte. Tijdens deze interviews is een lijst voorgelegd waarin de respondenten per kostencategorie aan konden geven in hoeverre er een besparing mogelijk zou zijn in het geval zij hun gedrag aan zouden passen. Het vooraf specificeren van de kostencategorieën (door vastgoedexperts) is erg nuttig gebleken om de geïnterviewden voor te bereiden, maar ook om hen op het juiste denkspoor te zetten.

Er is tijdens de diepte-interviews zowel gevraagd naar de mogelijke kostenbesparingen voor woningen als voor kantoren. Het lagere aantal bouwbedrijven dat zich ook met de nieuwbouw van kantoren bezig houdt in combinatie met een lager percentage bouwbedrijven dat haar gedrag verandert bij het vervallen van de eisen voor kantorenbouw heeft ertoe geleid dat de respons voor kantoren laag is om betrouwbare uitspraken over de potentiële kostenbesparing te kunnen doen. Voor woningen zijn wij tot 10 respectievelijk 11 waarnemingen gekomen ten aanzien van de potentiële kostenbesparingen, voor kantoren zijn wij slechts tot 3 waarnemingen gekomen voor de potentiële kostenbesparingen. Daarmee zijn uitspraken met een redelijke betrouwbaarheid mogelijk.





## 3 Verbljfsruimte

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke besparingen op de kosten van nieuwbouwwoningen en kantoren indien de norm met betrekking tot de minimale hoogte van de verbljfsruimte uit het Bouwbesluit wordt losgelaten. Allereerst wordt kort ingegaan op de eisen die ten aanzien van bruikbaarheid door het Bouwbesluit worden gesteld. Vervolgens wordt beschreven wat de te verwachten veranderingen zijn van de bouwbedrijven bij het loslaten van normen. Tot slot wordt een schatting gegeven van de potentiële besparingen indien de inhoudelijke verplichting zou komen te vervallen.

### 3.1 Inhoudelijke verplichtingen

Nieuwbouwwoningen en nieuwbouwkantoren moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. Artikel 4.25 lid 1 uit het Bouwbesluit geeft de inhoudelijke verplichtingen weer die aan verbljfsruimten worden gesteld:

“De verbljfsruimten van een te bouwen bouwwerk hebben zodanige afmetingen en een zodanige bereikbaarheid, dat het bouwwerk doelmatig kan worden gebruikt.”

ECORYS heeft zich bij de analyse gericht op de afmetingen van de verbljfsruimte. In de onderstaande tabel staan de eisen opgenomen ten aanzien van de afmetingen van de verbljfsruimte (oppervlakte en hoogte). Voor de volledigheid staan alle eisen opgenomen, voor onze analyse zijn in het bijzonder de woonfunctie en kantoorfunctie relevant (weergegeven in lichtblauw).

Tabel 3.1 Inhoudelijke verplichtingen verbljfsruimte (Afdeling 4.6 uit het Bouwbesluit)

Functie	Subfunctie	Minimale oppervlakte (in vierkante meters)	Minimale hoogte (in meters)
<b>Woonfunctie</b>	<b>Andere woonfunctie</b>	<b>3,3 * 3,3</b>	<b>2,6</b>
Bijeenkomstfunctie	Woonwagen	4 * 3	2,2
	Kinderopvang	10	2,6
	Alcoholgebruik	35	2,6
	Andere functies	10	2,6
Celfunctie		4	2,5
Gezondheidszorgfunctie		5	2,6
Industriefunctie		5	2,6
<b>Kantoorfunctie</b>		<b>10</b>	<b>2,6</b>
Logiesfunctie niet in logiesgebouw	In toegankelijkheidssector	4	2,6

Functie	Subfunctie	Minimale oppervlakte (in vierkante meters)	Minimale hoogte (in meters)
Logiesfunctie in logiesgebouw	Anders	4	2,1
		5	2,6
Onderwijsfunctie		8	2,6
Sportfunctie	Lichamelijke oefening	10	5
	Overig	10	2,6
Winkelfunctie	Slijtersbedrijf	15	2,6
	Andere functies	10	2,6

Bron: Bouwbesluit 2003

### 3.2 Gedragsverandering

Tijdens de expertbijeenkomst zijn vier scenario's naar voren gekomen: drie daarvan hebben betrekking op zowel de woningbouw als op de kantoorbouw. Voor de woningbouw is nog een afzonderlijk scenario geformuleerd door de aanwezige experts. De scenario's richten zich op de hoogte van de verblijfsruimte, over de grootte van verblijfsruimte zijn naar aanleiding van de expertbijeenkomst geen reële alternatieven meegenomen. Het gaat om scenario's die het mogelijke gedrag van bouwbedrijven beschrijven indien de inhoudelijke verplichtingen voor de hoogte van de verblijfsruimte zouden komen te vervallen:

- Scenario 1: De verblijfsruimten in **woningen** en **kantoren** worden minder hoog
- Scenario 2: Voor bepaalde type **woningen** worden verblijfsruimten minder hoog (bijvoorbeeld onderscheid naar reguliere huisvesting en studentenhuysvesting)
- Scenario 3: Voor bepaalde type ruimten in **woningen** en **kantoren** worden verblijfsruimten minder hoog (bijvoorbeeld onderscheid slaapkamer en woonkamer of werkkamer, restaurant of vergaderzaal wanneer het een kantoor betreft)
- Scenario 4: Verblijfsruimten in **woningen** en **kantoren** blijven even hoog

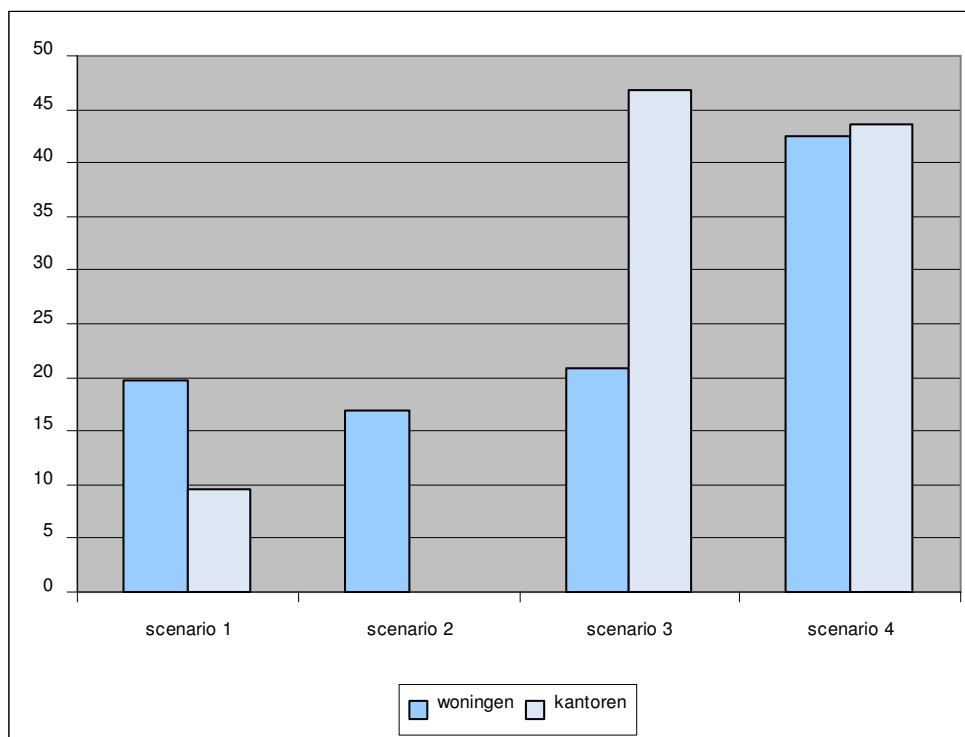
In de telefonische interviews (Stap 2 van het onderzoek) hebben de meeste bedrijven in de *woningbouw* aangegeven, dat ook met het loslaten van de inhoudelijke verplichtingen voor de hoogte van verblijfsruimten er niets zal gaan veranderen (scenario 4, zie ook figuur 3.1). Deze bedrijven geven aan geen behoefte te hebben aan de mogelijkheid om lagere en kleinere verblijfsruimten te bouwen. Een veel gehoord argument hiervoor is dat er op dit moment met standaardmaterialen wordt gewerkt (een standaardmuur is 2,60 meter hoog) en dat afwijkende afmetingen leiden tot hogere kosten. Naar verwachting zal het laten vervallen van de verplichtingen op het gebied van de hoogte van de verblijfsruimte op termijn overigens leiden tot een beperkt aantal standaardmaten (twee of drie verschillende standaarden voor de hoogte) in plaats van één standaardmaat.

Ook wordt gewezen op de wensen van consumenten. De verwachting van deze bedrijven is dat de consument geen behoefte heeft aan lagere en kleinere verblijfsruimten. Bovendien hebben ook veel installaties standaardmaten, waardoor mogelijk een installatie niet meer past in een te laag gebouwde woning of kantoor.

Voor grotere organisaties betekent een aanpassing in de inrichting van een woning (waarbij het oppervlakte van een verblijfsruimte een rol speelt) ook extra kosten doordat deze bedrijven gebruik maken van ICT systemen. In het ontwerp van deze systemen zijn de minimumeisen uit het Bouwbesluit ten aanzien hoogte en oppervlak als vaste parameters opgenomen. Het aanpassen van deze parameters leidt tot extra kosten voor het aanpassen van de ICT systemen.

Ook voor de kantoorbouw geldt dat het belangrijkste argument voor het niet aanpassen van de hoogte van de verblijfsruimte is dat er op dit moment met standaarden wordt gewerkt (ruwbouw en gevelbouw) en dat afwijkende afmetingen leiden tot hogere kosten. Echter in verhouding tot de woningbouw hebben minder bouwbedrijven aangegeven, dat de verblijfsruimte in kantoren even hoog zal blijven

Figuur 3.1 Het meest waarschijnlijke scenario dat volgens de bedrijven van toepassing is wanneer de inhoudelijke verplichtingen hoogte verblijfsruimte komen te vervallen (%) (Woningen n=101, Kantoren n=62)



Bedrijven die verwachten dat scenario 2 of 3 van toepassing zal zijn zien juist voordelen in het bouwen van woningen en kantoren (alleen scenario 3) met verschillende hoogtes. Het loslaten van de norm biedt de mogelijkheid meer maatwerk te leveren. In de praktijk wordt er nu overigens ook al gewerkt met verschillende hoogten (denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een vloerverwarming of parket of verlaagde plafonds).

Bij scenario 1 en 2 geldt dat het lager maken van verblijfsruimten als voordeel heeft dat bij gestapelde bouw bij een gelijkblijvende totale hoogte op tien verdiepingen een extra verdieping mogelijk is (dit geldt bijvoorbeeld bij een appartementcomplex).

Toepassingsmogelijkheden daarvan worden gezien bij het bouwen van studentenwoningen of woningen voor tijdelijke immigranten. Het grote voordeel hiervan is dat kosten bespaard kunnen worden op bouwmaterialen en dergelijke. Dit zou mogelijk doorklinken in de kostprijs van de woning, waardoor woningen beter verkoopbaar worden. Bij kantoren zou het kunnen leiden tot een mogelijke huurverlaging.

Uit de interviews kwamen enkele principiële bezwaren naar voren ten aanzien van het loslaten van de norm voor de hoogte verblijfsruimte voor woningen. Opgemerkt werd dat het mogelijk negatieve gevolgen heeft voor de duidelijkheid en transparantie van de markt. Eenduidige regelgeving is een goede zaak en waarborgt immers de kwaliteit van de woningen. Het gevolg van het laten vervallen van bouwregelgeving kan ook zijn dat er geen consistent beleid meer gevoerd wordt.

De markt voor woningen is een aanbiedersmarkt (er is meer vraag dan aanbod). Hierdoor hebben de consumenten maar beperkt invloed op wat er aan kwaliteit en type wordt aangeboden. Daardoor is er meer speelruimte voor aanbieders om zelf te bepalen hoe woningen gebouwd worden. Voor de kantorenmarkt geldt het omgekeerde omdat het aanbod de vraag overtreft.

### 3.3 Kostenbesparingen

Tijdens de interviews (Stap 3 van het onderzoek) is gevraagd welke kostenbesparingen mogelijk zijn indien de inhoudelijke verplichtingen rondom de hoogte van de verblijfsruimte komen te vervallen.

#### *Woningbouw*

Volgens geïnterviewde bouwbedrijven zijn mogelijke besparingen voor het bouwen van een woning te vinden in het gebruik van bepaalde typen en groottes van de installaties. Minder dure en krachtige installaties zijn nodig wanneer de verblijfsruimte niet meer aan een minimale oppervlakte hoeft te voldoen. Tevens kan er bespaard worden op deurhoogte, kozijnhoogtes en plafondhoogtes. Het bouwen van lagere ruimtes in een woning biedt de mogelijkheid minder hoge deuren en kozijnen te plaatsen, waarmee kosten worden bespaard op het benodigde materiaal. Het verlagen van de plafondhoogte heeft tot gevolg dat er minder manuren gedraaid hoeven te worden op de bouwplaats, wat lagere bouwkosten betekent. Ook kan er bespaard worden door het toepassen van “minder luie trappen” en zijn kosten besparingen mogelijk op de fundatie, het skelet, gevels en daken van de woning. Tot slot is als kostenbesparing genoemd de afwerking van de woning.

In de interviews is gevraagd om een schatting te geven van de minimale en maximale hoogte van de besparingen zowel voor de afzonderlijke kostencategorieën als voor het totaal van de bouwkosten. Met de varianten is getracht om recht te doen aan de onzekerheden rond de kwantificering van de besparingen. De respondenten hadden de mogelijkheid om de hoogte van de besparing aan te geven in euro's of in procenten van de oorspronkelijke kosten. Uiteindelijk is gerekend met de besparingen op de totale bouwkosten van een woning. Besparingen die in procenten van de oorspronkelijke kosten waren genoemd zijn omgerekend tot euro's met behulp van kengetallen voor

oorspronkelijke prijzen voor de desbetreffende kostencategorieën. Indien een afzonderlijke schatting van de totale besparing voor een woning ontbrak, zijn de genoemde besparingen voor de afzonderlijke kostencategorieën opgeteld tot een totale besparing.

Het beeld dat uit figuur 3.1 naar voren komt van de verschillende mogelijke scenario's wordt ook weerspiegeld in de schattingen van de omvang van de kostenbesparingen. De één ziet wel mogelijke kostenbesparingen, de ander niet tot zeer weinig. Desondanks geldt dat respondenten elkaar vinden in de mening dat de te behalen besparingen op de totale kosten van een nieuwbouwwoning met betrekking tot de verblijfsruimte beperkt zijn. Er zou per woning een minimale kostenbesparing van 2.800 euro en een maximale kostenbesparing van 3.300 euro gerealiseerd kunnen worden. De minimumvariant representeert het gemiddelde van de genoemde minimumvarianten voor de kostenbesparingen van de verschillende respondenten. Een analoge redenering gaat op voor de maximumvariant. Deze besparing is procentueel afgezet tegen de gemiddelde bouwkosten van een woning (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 De minimale en maximale kostenbesparing per woning (vanuit de bouwkosten en verkoopprijs van een woning)

	In euro's	Percentage van de bouwkosten van een woning
Minimale kostenbesparing	2.800	2,1%
Maximale kostenbesparing	3.300	2,6%

\* Hierbij zijn de gemiddelde bouwkosten van een woning (€ 129.658) gebaseerd op CBS Statline (cijfers 2007).

Op de bouwkosten betekent dit een besparing van iets meer dan 2 procent per woning.

#### *Kantoorbouw*

Voor kantoren zijn mogelijke kostenbesparingen te realiseren op het skelet, fundatie, vloeren en gevels. Vooral voor de gevel en het skelet zal een kostenbesparing mogelijk zijn. Zoals eerder gesteld is het aantal waarnemingen ten aanzien van de mogelijke kostenbesparingen onvoldoende om uitspraken te doen over mogelijke besparingen op een individueel kantoorpand.

### 3.4 Besparingen in Nederland

De schattingen van de mogelijke kostenbesparingen per individuele woning uit de vorige paragraaf kunnen worden vertaald naar de mogelijke kostenbesparingen die voor de totale bouw in Nederland te realiseren zijn.

#### *Woningbouw*

Voor de berekening van de potentiële besparing voor de totale woningbouw zijn de volgende uitgangspunten gebruikt. Uit de enquête in Stap 2 van het onderzoek kwam naar voren dat 40 procent van de respondenten niet van plan is hun gedrag / bouwmethode te veranderen na het eventueel loslaten van de norm ten aanzien van de hoogte verblijfsruimte (percentage respondenten dat voor scenario 4 heeft gekozen). Dit levert voor deze bedrijven dus geen besparing op de kosten van de woning op.

Daarnaast is rekening gehouden met het feit dat niet alle bedrijven de huidige normen naleven. Wat betekent dat de totale besparingen iets lager uitkomen (6% van de bedrijven geeft aan niet volgens de normen van het Bouwbesluit te bouwen).

Wij hebben aangenomen dat in de hypothetische situatie van het loslaten van de hoogtenorm dit beeld weerspiegeld wordt in de totale bouw van nieuwbouwwoningen. Dit betekent dat alleen op ruim 56 procent (60% maal 94%) van de nieuwbouwwoningen kostenbesparingen gerealiseerd zouden worden. Mogelijke besparingen binnen scenario 1,2 en 3 vallen binnen de bandbreedte van de minimale en maximale kostenbesparing per woning.

Voor de gemiddelde bouwkosten van een woning (huur en koop samen) is het bedrag van 129.658 euro<sup>1</sup> gehanteerd<sup>2</sup>. Voor de totale omvang is de hoogte van de woningbouwproductie in 2007 genomen: ongeveer 88 duizend woningen.

Tabel 3.3 Berekening mogelijke kostenbesparing in Nederland

	In miljoenen euro's	Percentage van de totale bouwkosten
Minimale kostenbesparing	137	1,2%
Maximale kostenbesparing	164	1,4%
<b>Gemiddelde kostenbesparing</b>	<b>150</b>	<b>1,3%</b>

\* De berekening is als volgt: Totale kostenbesparing in Nederland = Het totaal aantal nieuwbouwwoningen per jaar in Nederland \* de totale kostenbesparing per woning \* percentage bedrijven dat gedrag verandert \* percentage van de bedrijven dat volgens de norm bouwt.

\*\* Voor woningen is de berekening in de minimumvariant dan: 88.000 woningen \* € 2.800 \* 60% \* 94% = 137 miljoen euro. Door afrondingsverschillen lijkt de berekening niet te kloppen.

De kostenbesparingen op nieuwbouwwoningen in heel Nederland liggen tussen de 137 en 164 miljoen euro, dit vormt 1,2 tot 1,4 procent van de totale bouwkosten van nieuwbouwwoningen.

### *Kantoorbouw*

Ondanks het feit dat de verkregen waarnemingen onvoldoende zijn om betrouwbare uitspraken te doen over de mogelijke besparingen op een gemiddeld individueel kantoorpand, doen we hier een poging om een potentiële besparing op de totale kosten van de kantoorbouw in Nederland te ramen. Wij maken hier de veronderstelling dat de te realiseren procentuele besparing op de kosten van een kantoorpand gelijk is aan de potentiële besparing op de kosten van een gemiddelde woning, namelijk ongeveer twee procent.

<sup>1</sup> Bron CBS; gemiddelde bouwkosten per woning in 2007.

<sup>2</sup> Voor de berekening van de totale kostenbesparingen voor nieuwbouwwoningen in Nederland wordt er vanuit gegaan dat het niet van belang is of de woning gebouwd wordt door een groot of een klein bouwbedrijf. De mogelijke besparingen blijven hetzelfde.

Verder zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Uit de enquête wordt duidelijk dat 43 procent van de bedrijven niet van plan is hun gedrag aan te passen na het eventueel loslaten van de inhoudelijke verplichtingen rondom de hoogte verblijfsruimte (scenario 4). Ongeveer 57 procent (scenario 1 en 3) is wel van plan het gedrag aan te passen, waardoor wel mogelijke besparingen gerealiseerd worden.

De totale bouwkosten (van de productie van bouwwerken) in 2007 bedraagt voor kantoren 1,4 miljard euro en voor de combinatie bedrijfshallen met kantoor 1,6 miljard euro (CBS Statline, 2007). Er is aangenomen dat de 57 procent van de bedrijven die van plan is haar gedrag te veranderen ook 57 procent van de totale bouw(-kosten) voor haar rekening neemt. Ook hier is rekening gehouden met het feit dat zes procent van de bedrijven aangeeft niet volgens de normen van het Bouwbesluit te bouwen.

Tabel 3.4 Berekening mogelijke kostenbesparing in Nederland

	In miljoenen euro's	Percentage van de totale bouwkosten
Mogelijke kostenbesparing kantoren	15	1,1%
Mogelijke kostenbesparingen combinatie bedrijfshallen met kantoor	18	1,1%
<b>Totale kostenbesparing</b>	<b>32</b>	

\* De berekening is als volgt: Totale kostenbesparing in Nederland = Bouwkosten van de nieuwbouwkantoren per jaar in Nederland \* de (procentuele) kostenbesparing per kantoor \* percentage bedrijven dat gedrag verandert \* percentage van de bedrijven dat volgens de norm bouwt.

\*\* Voor kantoren is de berekening dan: € 1,4 mld. \* 2,0% \* 57% \* 94% = 15 mln. euro. Door afrondingsverschillen lijkt de berekening niet te kloppen. De besparing als percentage van de bouwkosten is gelijk aan 2% \* 94% \* 57% = 1,1%.

\*\*\* Voor combinatie bedrijfshallen met kantoor is de berekening dan: € 1,6 mld. \* 2,0% \* 57% \* 94% = 18 mln. euro. Door afrondingsverschillen lijkt de berekening niet te kloppen.

In Nederland zal men met het loslaten van de inhoudelijke verplichtingen rondom de hoogte van de verblijfsruimte 15 miljoen euro kunnen besparen op de nieuwbouw van kantoren en 18 miljoen op de nieuwbouw van bedrijfshallen met kantoor. In totaal is een potentiële besparing van ongeveer 32 miljoen euro realiseerbaar.





## 4 Energieprestatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke besparingen van de kosten van nieuwbouwwoningen en kantoren indien de normen uit het Bouwbesluit voor de energieprestatie worden losgelaten. Allereerst wordt kort ingegaan op de eisen die ten aanzien van de energieprestatie worden gesteld. Vervolgens wordt beschreven wat bouwbedrijven zullen gaan doen bij het loslaten van normen. Tot slot wordt een schatting gemaakt van de totale besparingen die dat op zou kunnen leveren zowel voor bouwbedrijven en voor Nederland als totaal.

### 4.1 Inhoudelijke verplichtingen

Voor de woningbouw en kantoorbouw moet aan een aantal eisen met betrekking tot de energieprestatie worden voldaan. Artikel 5.11 lid 1 van het Bouwbesluit geeft de inhoudelijke verplichtingen weer die aan de energieprestaties van nieuwbouw worden gesteld:

“Een te bouwen bouwwerk is voldoende energiezuinig.”

De inhoudelijke verplichting voor nieuwbouw is vervolgens nader uitgewerkt aan de hand van de zogenaamde energieprestatiecoëfficiënt. De energieprestatiecoëfficiënt<sup>3</sup> (EPC) is het theoretisch berekende energieverbruik van een gebouw aan de hand van een genormeerde berekening. Hierbij wordt rekening gehouden met het energieverbruik voor verwarming (isolatie en ventilatie), koeling, bevochtiging, ventilatoren, pompen, warm tapwater en verlichting bij een bepaald gebruikersgedrag. Deze EPC-waarde is een dimensieloos getal en is een maat voor de energie-efficiëntie van een gebouw. Hoe lager het getal, hoe energiezuiniger het ontwerp.

De normen voor de maximale energieprestatiecoëfficiënt staan vermeld in de onderstaande tabel. Voor deze analyse zijn in het bijzonder de woonfunctie en kantoorfunctie relevant (weergegeven in lichtblauw).

---

<sup>3</sup> Het energieprestatiecoëfficiëntcertificaat wordt ook wel het energielabel genoemd.

Tabel 4.1 Inhoudelijke verplichtingen energieprestatie (afdeling 5.3 uit het Bouwbesluit) <sup>a)</sup>

Funcie	Subfuncie	Energieprestatiecoëfficiënt <sup>b)</sup>
<b>Woonfuncie</b>	<b>Andere woonfuncie</b>	<b>0,8</b>
Bijeenkomstfuncie	Woonwagen	n.v.t.
	Kinderopvang	2,2
	Alcoholgebruik	2,2
	Andere functies	2,2
Celfuncie		1,9
Gezondheidszorgfuncie	Aan bed gebonden patiënten	3,6
	Andere functies	1,5
Industriefuncie		n.v.t.
<b>Kantoorfuncie</b>		<b>1,5</b>
Logiesfuncie niet in logiesgebouw	Onverwarmd	n.v.t.
	Verwarmd	1,4
Logiesfuncie in logiesgebouw		1,9
Onderwijsfuncie		1,4
Sportfuncie		1,8
Winkelfuncie		3,4

a) Bron: Bouwbesluit 2003

b) Energieprestatiecoëfficiënt in 2006

Met het vervallen van de energieprestatienorm is het mogelijk dat er kostenbesparingen gemaakt kunnen worden door het gebruik van andere materialen en installaties. De volgende vragen hebben centraal gestaan in het onderzoek:

- Wat zijn de gevolgen voor de energieprestatiecoëfficiënt wanneer de inhoudelijke verplichtingen komen te vervallen? Wordt er gekozen voor een hogere EPC?
- Wat betekent dit voor de (kosten en opbrengsten van) te bouwen woningen en kantoren?

De normen voor de energieprestatie hangen nauw samen met enkele andere inhoudelijke verplichtingen uit het Bouwbesluit ten aanzien van isolatie en ventilatie. Energieprestatie heeft betrekking op de energiezuinigheid van een woning of kantoor. Het gaat dan in het bijzonder om de apparaten in de woning of het kantoor. De thermische isolatie heeft betrekking op het warmteverlies van een woning of kantoor. Het gaat dan in het bijzonder om het realiseren van isolatie om warmteverlies te voorkomen. Ventilatie hangt nauw samen met isolatie, een goed geventileerde ruimte voorkomt warmteverlies in de winter en zorgt voor koelte in de zomer.

Het is dus goed mogelijk dat bouwbedrijven gaan bezuinigen op de energieprestaties (als deze komen te vervallen) om vervolgens meer aandacht te besteden aan thermische isolatie. In beide gevallen wordt hetzelfde doel nagestreefd (het voorkomen van verspilling van energie). Bij energieprestatie is het centrale thema het voorkomen van verspilling van energie aan de voorkant (efficiënte opwekking / gebruik). Bij thermische isolatie is het centrale thema het voorkomen van verspilling aan de achterkant (weglekken van de energie).

## 4.2 Gedragsverandering

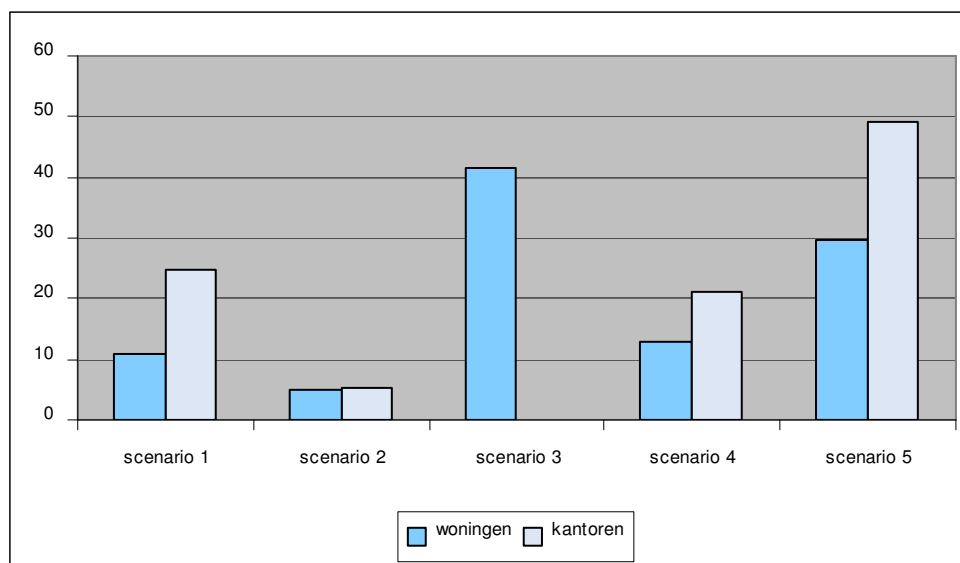
Tijdens de expertbijeenkomst (Stap 1 van het onderzoek) is gesproken over de mogelijke scenario's die de verandering in gedrag van bouwbedrijven beschrijven wanneer de inhoudelijke verplichtingen voor de energieprestatie van woningen en kantoren komen te vervallen. Er zijn vijf mogelijke scenario's onderscheiden waarvan er vier van toepassing zijn op zowel de woningbouw als de kantoorbouw. Voor de woningbouw is nog een afzonderlijk scenario geformuleerd.

Scenario 1:	Er wordt op een alternatieve manier energiezuinig gebouwd (maar wel met een EPC groter dan 0,8 voor <b>woningen</b> en groter dan 1,5 voor <b>kantoren</b> ) door meer aandacht te besteden aan ventilatie en (thermische) isolatie
Scenario 2:	Er wordt op een alternatieve manier energiezuinig gebouwd (maar wel met een EPC groter dan 0,8 voor <b>woningen</b> of 1,5 voor <b>kantoren</b> ) door voorzieningen op wijkniveau
Scenario 3:	Er wordt minder energiezuinig gebouwd (i.e. voor <b>woningen</b> een EPC van 1,0 – vergelijkbaar aan de oude EPC norm)
Scenario 4:	Er wordt minder energiezuinig gebouwd (i.e. een EPC van 1,5 voor <b>woningen</b> – vergelijkbaar met de huidige norm voor kantoren en voor <b>kantoren</b> een EPC groter dan 1,5)
Scenario 5:	Er wordt nog steeds gebouwd volgens de EPC norm van 0,8 voor <b>woningen</b> en de EPC norm van 1,5 voor <b>kantoren</b>

De respondenten in de enquête (Stap 2 van het onderzoek) hebben aangegeven welke scenario's zij het meest waarschijnlijk achten (zie figuur 4.1). Het blijkt dat 50 procent van de respondenten waarschijnlijk woningen minder energiezuinig gaat bouwen afgemeten aan de EPC (percentage respondenten dat kiest voor scenario 3 of scenario 4), terwijl iets minder dan 30 procent van de respondenten aangeeft volgens de huidige EPC-norm van 0,8 bouwen (scenario 5) te blijven bouwen. Ongeveer 15 procent van de respondenten in de woningbouw kiest ervoor om op een alternatieve manier energiezuinig te gaan bouwen (scenario 1 en 2). Als redenen om minder energiezuinig of op een alternatieve manier energiezuinig te gaan bouwen zijn aangegeven: de lagere kosten en dat bepaalde consumenten energieprestatie minder relevant vinden. Merk op: met kostenbesparingen wordt hier bedoeld besparingen op investeringskosten. Tot slot is er bij het loslaten van de energieprestatienorm meer vrijheid ten aanzien van het ontwerp van de woning.

Voor kantoren blijkt dat bijna 50 procent van de respondenten verwacht volgens de huidige gestelde EPC norm van 1,5 te blijven bouwen. De energieprestatienorm is ook hoger dan voor woningen en relatief makkelijker haalbaar bij kantoren. Ongeveer 25 procent van de bedrijven verwacht op een alternatieve manier energiezuinig te gaan bouwen, maar wel met een grotere EPC. Als belangrijkste redenen zijn genoemd: de lagere kosten, bepaalde huurders die energiezuinigheid minder relevant vinden en de beperkingen van de vrijheid ten aanzien van het ontwerp van het kantoor.

Figuur 4.1 Het meest waarschijnlijke scenario dat volgens bedrijven van toepassing is wanneer de inhoudelijke verplichtingen voor de energieprestatie komen te vervallen (%) (Woningen n=101, Kantoren n=57)



De kwaliteit van energiebesparend bouwen voor woningen blijft naar verwachting redelijk behouden, ook met het loslaten van de EPC norm van 0,8. De oude norm van 1,0 zou in veel gevallen gehanteerd gaan worden (scenario 3), maar niet veel hoger (scenario 4). Tijdens de interviews werd opgemerkt dat het echter wel vreemd is dat de eisen voor nieuwbouw erg hoog zijn, terwijl de oude woningen niet aan deze norm hoeven te voldoen.

Er zijn voor- en tegenstanders van het loslaten van de inhoudelijke verplichting voor de energieprestatie (voor nieuwbouwwoningen en kantoren). Bedrijven die voor behoud van de energieprestatienorm zijn geven hiervoor verschillende argumenten. Zo vinden deze bedrijven dat het Bouwbesluit ervoor zorgt dat een minimum aan kwaliteit gegarandeerd wordt. Het zorgt ervoor dat alle gemeenten dezelfde eisen stellen en dat er dus geen pseudoregelgeving plaats gaat vinden door woningbouwverenigingen zelf. Het behalen van de norm is ook een prestatie en bevordert het imago van het betreffende bouwbedrijf. Daarnaast stimuleert de gestelde norm energieneutraal bouwen (zij het dat de prijs voor energieneutraal bouwen niet als marktconform wordt ervaren). Het doorvoeren van het Bouwbesluit heeft veel bedrijven overgehaald om grote investeringen te doen in energiebesparende maatregelen, dit is een risicovolle bezigheid en zal niet meer worden gedaan bij het loslaten van de norm.

Sommige bouwbedrijven zien bij de huidige regeling vooral voordeel in het feit dat een bepaalde kwaliteit gegarandeerd wordt. Andere bouwbedrijven zien voordeel in het loslaten van de inhoudelijke verplichting rondom de energieprestatie. Sommige bouwbedrijven vinden de gestelde EPC norm voor nieuwbouw veel te hoog, dit zou realistischer moeten worden. Volgens hen is de ontwikkeling van innovaties op het gebied van energiebesparing in de bouwwereld niet afhankelijk van de gestelde norm. Innovatie zal ook zonder deze normering plaatsvinden.

Tevens werd opgemerkt dat sommige maatregelen die genomen moeten worden om aan de EPC norm te voldoen ten koste gaan van de kwaliteit van de woning, terwijl het energietechnisch toch maar weinig oplevert. De rekenkundige kostenbesparing wordt in werkelijkheid niet behaald, omdat de gebruiker gewoon ramen en deuren openzet (in het geval van woningen). Het loslaten van de norm resulteert in een accentverschuiving van een prestatienorm geïsoleerde woning naar een beter leefklimaat voor de gebruiker door meer keuzemogelijkheden in het combineren van verschillende technieken, de gebruiker vindt omgevingsfactoren veelal meer van belang.

Door een aantal bedrijven is de verwachting uitgesproken dat er met het loslaten van de inhoudelijke verplichtingen voor de energieprestatie meer marktwerking zal plaatsvinden. Het ene bedrijf zal gaan besparen, het andere niet. Dit beeld kwam ook uit de enquête naar voren met betrekking tot de verdeling van de respondenten over de scenario's (scenario's 1, 3 en 5).

Bijna de helft van de respondenten in de enquête geeft aan te verwachten dat er kostenbesparingen bij de nieuwbouwwoningen kunnen plaatsvinden. Volgens de respondenten zijn voordelen te behalen op het gebied van bouwkosten, materiaal en adviseurkosten. Dit beeld werd ook ondersteund in de interviews, hoewel besparingen in economische termen moeilijk in te schatten zijn. Met betrekking tot de nieuwbouw van kantoren geven de respondenten aan dat er bespaard kan worden op de bouwkosten, maar slechts gering.

Wanneer er gekeken wordt naar de energiebesparing dan kunnen de grootste besparingen behaald worden in de bestaande woningvoorraad en het verkorten van de overheidsprocedures, aldus de geïnterviewden.

### 4.3 Kostenbesparingen

In hoeverre kunnen kostenbesparingen gerealiseerd worden wanneer de inhoudelijke verplichtingen komen te vervallen? Door middel van interviews is de hoogte van de potentiële besparing in beeld gebracht (Stap 3 van het onderzoek).

#### *Woningbouw*

Op het gebied van nieuwbouw van woningen worden verschillende facetten genoemd waarop bespaard kan worden in de hypothetische situatie dat de norm voor de EPC zou worden losgelaten. In veel gevallen zal naar verwachting niet meer gekozen worden voor plaatsing van een balansventilatiesysteem. De kosten van een dergelijk systeem zijn namelijk relatief hoog in verhouding tot het effect, terwijl de wenselijkheid van plaatsing door de eindgebruiker niet hoog wordt geschat. Op isolatie zal ook bespaard kunnen worden. Vooral bij de woningbouw wordt een lagere energieprestatienorm vaak bereikt met traditionele middelen zoals glaswol, trippies (piepschuimkorrels) en schapenwol. Ook "passieve" systemen (zoals serres) worden nu vaak ingezet om de norm te halen. Deze zullen bij het loslaten van de norm vaker naar de optiesfeer gaan en niet meer standaard worden aangeboden.

Op verwarmingssystemen zou naar de mening van de respondenten een kleine besparing gerealiseerd kunnen worden. Besparingen zijn ook mogelijk op de advieskosten. Door de inhoudelijke verplichtingen te laten vervallen zorgen eenvoudigere regelgeving en het gemakkelijker toetsen van bouwplannen voor een kostenbesparing op de advieskosten.

Minder eenduidig zijn de potentiële besparingen op de Warmtekoudekoppeling (WKK), het Warmteterugwin systeem (WTW), vraaggestuurde ventilatieroosters en zonnepanelen. Of er bespaard gaat worden op de WKK lopen de meningen uiteen. De WKK is een opslagsysteem die zichzelf binnen vijf tot zes jaar terug verdient, sommige bedrijven blijven deze systemen plaatsen, andere bedrijven gaan het minder toepassen en weer andere bedrijven stoppen met het plaatsen van een WKK. De verwachting is dat de WTW, vraaggestuurde ventilatieroosters en zonnepanelen alleen nog op verzoek van de consument geplaatst gaan worden.

In de interviews is gevraagd om een schatting te geven van de minimale en maximale hoogte van de besparingen zowel voor de afzonderlijke kostencategorieën als voor het totaal van de bouwkosten. De respondenten hadden de mogelijkheid om de hoogte van de besparing aan te geven in euro's of in procenten van de oorspronkelijke kosten. Uiteindelijk is gerekend met de besparingen op de totale bouwkosten van een woning. Besparingen die in procenten van de oorspronkelijke kosten waren genoemd zijn omgerekend tot euro's met behulp van kengetallen voor oorspronkelijke prijzen voor de desbetreffende kostencategorieën. Indien een afzonderlijke schatting van de totale besparing voor een woning ontbrak, zijn de genoemde besparingen voor de afzonderlijke kostencategorieën opgeteld tot een totale besparing.

De potentiële kostenbesparing op de totale bouwkosten die uit de interviews naar voren komt, ligt tussen de 5.300 euro en 7.100 euro. Deze besparing kan procentueel afgezet worden tegen de bouwkosten van de woning (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 De minimale en maximale kostenbesparing per woning (vanuit de bouwkosten en verkoopprijs van een woning)

	In euro's	Percentage van de bouwkosten van een woning
Minimale kostenbesparing	5.300	4,1%
Maximale kostenbesparing	7.100	5,5%

\* Hierbij zijn de gemiddelde bouwkosten (€ 129.658) gebaseerd op CBS Statline (cijfers 2007).

Op de bouwkosten per gemiddelde woning kan 4 tot ruim 5 procent bespaard worden.

### *Kantoren*

Voor de nieuwbouw van kantoren zouden theoretisch min of meer dezelfde soort besparingen gerealiseerd kunnen worden, zij het dat bij kantoren minder snel voor een andere installatie gekozen zou worden dan bij een woning. Daarnaast is het gebruik van bepaald isolatiemateriaal zo standaard dat er niet verwacht wordt dat hier nog pogingen ondernomen zullen worden om nog verder te besparen. Besparingen op zonnepanelen zullen nihil zijn aangezien dit op dit moment nog bijna nergens wordt toegepast bij kantoren.

## 4.4 Besparingen in Nederland

In deze paragraaf worden de mogelijke besparingen in Nederland in beeld gebracht voor zowel woningen als kantoren.

### *Woningbouw*

Uit de enquête (Stap 2 van het onderzoek) is naar voren gekomen dat 30 procent van de respondenten niet van plan is hun aanpak / bouwmethode te veranderen na het eventueel loslaten van de inhoudelijke verplichtingen met betrekking tot de energieprestatie. Dit levert voor deze bedrijven dus geen besparing op de woning op.

Evenals bij de berekening van de kostenbesparing met het loslaten van norm ten aanzien van de hoogte verblijfsruimte wordt ook hier aangenomen dat het beeld in figuur 4.1 weerspiegeld wordt in de bouw van nieuwbouwwoningen. Dit betekent dat alleen op 70 procent van de nieuwbouwwoningen kostenbesparingen gerealiseerd zou worden.

Ook hier is uitgegaan van de omvang van de totale nieuwbouw van woningen in 2007 en de gemiddelde bouwkosten van een woning (huur en koop samen) van 129.658 euro.

Tabel 4.3 Berekening mogelijke kostenbesparing in Nederland

	In miljoenen euro's	Percentage van de totale bouwkosten
Minimale kostenbesparing	297	2,6%
Maximale kostenbesparing	396	3,5%
<b>Gemiddelde kostenbesparing</b>	<b>347</b>	<b>3,0%</b>

\* De berekening is als volgt: Totale kostenbesparing in Nederland = Het totaal aantal nieuwbouwwoningen per jaar in Nederland \* de totale kostenbesparing per woning \* percentage bedrijven dat gedrag verandert \* percentage van de bedrijven dat volgens de norm bouwt.

\*\* Voor woningen is de berekening in de minimumvariant dan: 88.000 woningen \* € 5.300 \* 70% \* 91% = 297 miljoen euro.

De kostenbesparingen met betrekking tot het loslaten van de energieprestatienorm op nieuwbouwwoningen in heel Nederland ligt tussen de 297 en 396 miljoen euro, een bedrag gelijk aan 2,6 tot 3,5 procent van de totale bouwkosten van nieuwbouwwoningen.

### *Kantoren*

Ook voor de energieprestatie geldt dat de vraagg gesprekken te weinig waarnemingen op om betrouwbare uitspraken te doen over mogelijke besparingen voor individuele kantoorpanden. Naar analogie van de berekeningen bij de besparingen bij het loslaten van de norm voor de hoogte van de verblijfsruimten volstaan we hier met een grove raming voor het totaal van de kantoorbouw in Nederland onder de veronderstelling dat de procentuele besparing bij het loslaten van de EPC norm gelijk is aan de potentiële besparing voor de woningbouw.

Wanneer als uitgangspunt de procentuele kostenbesparing op de bouwkosten van woningen wordt genomen, dan kan er 4,1 procent tot 5,5 procent bespaard worden op de nieuwbouw van kantoren. Daarnaast moet rekening gehouden worden met het feit dat 49 procent van de respondenten aangeeft haar gedrag niet aan te gaan passen (figuur 4.1, scenario 5) en 51 procent is dat wel van plan (scenario's 1, 2 en 4) en met het aantal bedrijven dat niet altijd de bestaande normen naleeft. De totale bouwkosten gebouwen

(van de productie van bouwwerken) in 2007 bedraagt voor kantoren 1,4 miljard euro en voor de combinatie bedrijfshallen met kantoor 1,6 miljard euro (CBS, 2007). Ook hier is rekening gehouden met feit dat acht procent van de bedrijven aangeeft niet volgens de normen van het Bouwbesluit te bouwen.

Tabel 4.4 Berekening mogelijke kostenbesparing in Nederland

	In miljoenen euro's	Percentage van de totale bouwkosten
<b>Mogelijke kostenbesparing kantoren</b>		
Minimale kostenbesparing	26	1,9%
Maximale kostenbesparing	35	2,6%
<b>Mogelijke kostenbesparingen combinatie bedrijfshallen met kantoor</b>		
Minimale kostenbesparing	32	1,9%
Maximale kostenbesparing	42	2,6%
<b>Gemiddelde kostenbesparing (totaal)</b>	<b>68</b>	

\* De berekening is als volgt: Totale kostenbesparing in Nederland = Bouwkosten van de nieuwbouwkantoren per jaar in Nederland \* de (procentuele) kostenbesparing per kantoor \* percentage bedrijven dat gedrag verandert \* percentage van de bedrijven dat volgens de norm bouwt.

\*\* Voor kantoren is de berekening in de minimumvariant dan: € 1,4 mld. \* 4,1% \* 51% \* 92% = 26 mln. euro. De besparing als percentage van de bouwkosten (voor bedrijven die een besparing realiseren) is gelijk aan 4,1% \* 92% \* 51% = 1,9%.

\*\*\* Voor combinatie bedrijfshallen met kantoor is de berekening in de minimumvariant dan: € 1,6 mld. \* 4,1% \* 51% \* 92% = 32 mln. euro.

In Nederland kan door het loslaten van de inhoudelijke verplichtingen met betrekking tot de energieprestatie op kantoren 26 tot 35 miljoen euro bespaard worden. Voor bedrijfshallen met kantoor zou dit een besparing opleveren van 32 tot 42 miljoen euro. In totaal zal er bij het vervallen van de energieprestatienorm naar verwachting een besparing van ongeveer 68 miljoen euro gerealiseerd kunnen worden.



## 5 Evaluatie van de proefmeting

Op grond van onze ervaringen met deze proefmeting komen wij tot de conclusie dat in deze proefmeting gehanteerde methode geschikt is voor het meten van de overige nalevingskosten van wet- en regelgeving. Tijdens het proces van de proefmeting zijn we interessante bevindingen tegengekomen die hiervoor nog niet genoemd zijn, maar ook belangrijk (kunnen) zijn voor het slagen van toekomstige metingen. Deze worden in de eerste paragraaf beschreven. Vervolgens komen wij tot een voorstel voor de opzet van toekomstige metingen. Tot slot gaan wij nog in op enkele methodologische aandachtspunten waar wij in deze meting tegenaan zijn gelopen.

### 5.1 Bevindingen

*De organisatie van een expertbijeenkomst kost veel tijd, maar is cruciaal voor het onderzoek*

Het heeft zeer veel tijd gekost om de expertbijeenkomst te organiseren (de eerste keer is deze kort van te voren zelfs afgezegd wegens teveel afmeldingen). Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- werknemers in de bouwsector hebben in het algemeen weinig tijd. Dit zal overigens in de meeste sectoren het geval zijn.
- werknemers in de bouwsector zagen het nut niet/nauwelijks in van medewerking aan het onderzoek. Hiervoor bestonden twee redenen:
  - De inhoudelijke verplichtingen uit het Bouwbesluit werden niet echt als probleem ervaren (dit ging zeker op voor de verblijfsruimte). Merk op: de voordelen van het verlagen van de kosten komen niet zozeer terecht bij bouwbedrijven.
  - De afstand tussen de methode (meting) en mogelijke oplossingen (aanpassen van de wetgeving) gaat via verschillende tussenschakels. Het vraagstuk had een fundamenteel karakter en niet een praktisch hands-on karakter (het tweede spreekt altijd meer tot de verbeelding).

Inhoudelijk gezien was de expertbijeenkomst zeer waardevol (en zelfs de kritische succesfactor van het onderzoek). Vooral de confrontatie tussen de verschillende ideeën en opvattingen is zeer nuttig gebleken om scherp de verschillende scenario's te kunnen afbakenen. Deze informatie is niet vanachter het bureau te verkrijgen. De expertbijeenkomst is naar onze mening ook het geschikte podium om de kleine potentiële besparingen in te kunnen schatten. De expertbijeenkomst leverde zeer waardevolle informatie voor de volgende fasen in het onderzoek (welke scenario's, waar zitten de grote besparingen, enzovoorts). Onze ervaring heeft geleerd dat één expertbijeenkomst voldoende was om de scenario's te kunnen opstellen.

### *Energieprestatie leeft meer in de bouwsector*

Interessant om te zien was dat tijdens de expertbijeenkomst de EPC veel meer leefde dan de verblijfsruimte. Dit kwam naar voren in:

- de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek naar EPC was groter dan de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek naar de verblijfsruimte.
- de potentiële kostenbesparing per woning was hoger voor EPC dan voor de verblijfsruimte.
- het aantal bedrijven dat haar gedrag aanpast was hoger bij de EPC dan bij de verblijfsruimte.

Concluderend kan dan ook gesteld worden dat de inhoudelijke verplichtingen rondom EPC meer als een probleem worden ervaren dan de inhoudelijke verplichtingen voor de verblijfsruimte.

### *Medewerking brancheorganisatie is van groot belang*

De medewerking van Bouwend Nederland heeft een zeer positieve invloed gehad op de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek (ook bij de latere stappen in het proces). Een prominente rol van de brancheorganisatie is dan ook aan te raden. Wellicht zelfs een nog prominentere rol dan in dit onderzoek (als opdrachtgever of wellicht zelfs deels als uitvoerder).

### *De telefonische enquête is essentieel om inzicht te krijgen in de gedragsveranderingen*

De telefonische enquête heeft zeer zinvolle inzichten gegeven over allereerst de mate van naleving en over het te verwachten gedrag van de bedrijven indien de wetgeving zou komen te vervallen. Wij zien geen zinvol alternatief om een goed beeld te krijgen van de potentiële gedragsverandering zonder inhoudelijke verplichtingen. Merk op: bij het vervallen van inhoudelijke verplichtingen is het lastig om het gedrag te voorspellen (vanwege de complexe meerdimensionale afwegingen). Dit is dan ook niet te vergelijken met bijvoorbeeld het vervallen van informatieverplichtingen (waar met een beperkt aantal waarnemingen een goed beeld ontstaat van de situatie zonder de informatieverplichtingen).

### *Afwegingen maken bij telefonische enquête*

Bij het afnemen van een telefonische enquête is het belangrijk rekening te houden met de volgende afwegingen:

- moet het mogelijk zijn om voor meerdere scenario's te kiezen? In ons onderzoek is ervoor gekozen dat een respondent één voorkeursscenario kiest
- het is belangrijk dat de scenario's dusdanig gekozen worden dat het mogelijk is om de resultaten op te hogen. Tussenvarianten ("wij kiezen er in bepaalde gevallen voor om ...") brengen extra nuance in de antwoorden en liggen ook dicht bij de realiteit, maar deze maken het wel lastiger om een inschatting te maken van de totale kostenbesparingen. Het stellen van de extra vraag *in welke gevallen (met een percentage)* leidt daarbij tot een schijnzekerheid. Het is namelijk zeer complex om een goede inschatting te maken van dergelijke percentages.

### *Het vragen om medewerking in de telefonische enquête voor een later interview is een waardevolle toevoeging*

De bedrijven zijn op basis van de elektronische vragenlijst al ingedeeld in een bepaald scenario en hebben bij de laatste vraag aangegeven al dan niet mee te willen werken aan een diepte-interview. Dit vormde voor ECORYS het uitgangspunt voor het benaderen van de bedrijven voor een diepte-interview. Het totaal van 21 diepte-interviews is met de nodige moeite bereikt. Ondanks de laatste vraag om medewerking is het nog steeds lastig gebleken daadwerkelijk deze mensen te bereiken en daadwerkelijk bereid te vinden voor een interview. Desondanks geldt dat het voor het regelen van de diepte-interviews deze laatste vraag een waardevolle toevoeging was om in een later stadium van het onderzoek iemand te spreken te krijgen.

### *Telefonische interviews hebben de voorkeur voor het verkrijgen van kosteninschattingen*

In onze analyse hebben wij zowel face-to-face gesprekken als telefonische gesprekken gevoerd om de hoogte van de kosten in te kunnen schatten. Uit de analyse van de uitkomsten van de interviews blijkt dat beide typen gesprekken tot kwalitatief goede antwoorden leiden. Daarnaast werken respondenten sneller mee aan een telefonisch interview dan aan een face-to-face gesprek. Vanuit het oogpunt van de kostenefficiëntie is het dan ook aan te raden om te kiezen voor telefonische gesprekken.

### *Een lijst met potentiële kostencategorieën is zeer bruikbaar voor de telefonische interviews*

Voorafgaand aan de face-to-face gesprekken en de telefonische interviews hebben wij in samenwerking met een vastgoedexpert een zo volledig mogelijke lijst opgesteld met potentiële kostensoorten waar op bespaard zou kunnen worden indien de wetgeving komt te vervallen. Deze lijst hebben wij aan de respondenten voorgelegd. Op deze manier werden respondenten geholpen bij het nadenken over de mogelijke kostenbesparingen. Belangrijk bij de lijst met potentiële kostenbesparingen was uiteraard ook het inzicht in de noemer (ging het om een kostenbesparing per woning / per jaar / per bedrijf?). Daarnaast kozen bepaalde respondenten ervoor om besparingen in euro's dan wel om besparingen in percentages aan te geven.

### *Het bijschatten van kostenbesparingen is tot op zekere hoogte mogelijk*

In het voorliggende onderzoek is een inschatting gemaakt van de besparingsmogelijkheden voor nieuwbouw voor woningen en voor kantoren. Dit heeft tot zeer interessante cijfers (kengetallen) geleid. Het gaat hier dan om cijfers over de potentiële gedragsverandering en de kostenbesparing in bepaalde scenario's. Deze cijfers zouden ook gebruikt kunnen worden om voor de overige sectoren een inschatting te maken van het besparingspotentieel (bijvoorbeeld andere gebouwen dan woningen of kantoren). Het bijschatten van de kostenbesparingen voor bijvoorbeeld de eisen ten aanzien van thermische isolatie op grond van uitkomsten van de energieprestatie is echter niet aan te raden. Daarvoor zijn er te grote inhoudelijke verschillen tussen de inhoudelijke verplichtingen en naar verwachting ook de gedragsveranderingen en daarmee het besparingspotentieel.

## 5.2 Aanbevelingen voor de methodiek

Voor het doen van een meting naar de overige nalevingskosten volgens de methodiek van ACTAL raden wij het volgende aan:

- Kijk naar die regelgeving waarover wordt geklaagd door het bedrijfsleven.
- Geef daarbij de brancheorganisatie een zeer prominente rol in het onderzoek.
- Stel de vraag *Wat zou er gebeuren in de fictieve situatie dat een wet komt te vervallen?*
- Organiseer eerst één expertbijeenkomst met vertegenwoordigers van individuele bedrijven (per te onderzoeken inhoudelijke verplichting) om daarin een beeld te krijgen van de mogelijke scenario's in het geval de inhoudelijke verplichtingen komen te vervallen.
- Houdt daarna een telefonische enquête om een beeld te krijgen van het aantal bedrijven dat haar gedrag aanpast (voor welke scenario's kiest het bedrijfsleven?). Neem hierbij de vraag op over de verdere medewerking van het onderzoek.
- Stel vervolgens een lijst op met de potentiële kostensoorten waarop bespaard kan worden (in samenwerking met experts in het betreffende veld). Leg deze lijst met kostensoorten in telefonische interviews voor aan de respondenten.

Ten opzichte van eerder uitgevoerde pilots betekent dit een iets kostenefficiëntere onderzoeksmethode, aangezien er één expertbijeenkomst wordt georganiseerd in plaats van twee en aangezien er gebruik wordt gemaakt van telefonische interviews in plaats van face-to-face interviews om de hoogte van de kosten te kunnen schatten. Indien uit de expertbijeenkomst duidelijk naar voren komt dat alle bedrijven op dezelfde manier zullen reageren bij het vervallen van een inhoudelijke verplichting, dan kan de telefonische enquête vervallen.

## 5.3 Methodologische aandachtspunten

Tijdens het onderzoek zijn wij tegen enkele methodologische aandachtspunten aangelopen. Deze aandachtspunten waren niet relevant voor deze proefmeting, maar zijn wel relevant voor toekomstige metingen. Deze stippen wij hieronder kort aan.

### *Hoe moet worden omgegaan met mogelijke dubbeltellingen bij samenhangende facetten van een wet?*

In deze meting is een inschatting gemaakt van de potentiële besparingen indien de EPC komt te vervallen. Stel dat er hiernaast ook nog een meting komt over de potentiële besparingen indien de normen van ventilatie of thermische isolatie zouden komen te vervallen. Mogen deze besparingen dan bij elkaar opgeteld worden of is er dan sprake van een dubbeltelling? Dit gaat uiteraard ook op voor andere wetgeving met sterk onderling verboden aspecten.

Naar onze mening moet men voorzichtig zijn met het zonder meer optellen van potentiële besparingen op afzonderlijke onderdelen van een wet. Voor bijvoorbeeld de EPC en de verblijfsruimte als losse onderdelen is dit wel mogelijk, maar als ook andere samenhangende onderdelen van het Bouwbesluit in beschouwing worden genomen kan er dubbeltelling optreden.

Het volgende verdient in ieder geval de aanbeveling. Het is raadzaam om op gedetailleerd niveau te kijken welke kostenbesparingen (en bij welke kostensoorten) er mogelijk zijn. Mocht het om dezelfde kostensoorten gaan, dan mag verwacht worden dat er een samenloop zal optreden en er dus gevaar bestaat voor een dubbeltelling. Daarbij moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat bouwbedrijven mogelijk voor een totaal nieuw scenario kiezen indien de eisen ten aanzien van de verblijfsruimte en de EPC gezamenlijk komen te vervallen (die losstaat van individuele scenario's indien één van de twee vervalt).

Het is aan te raden om in de toekomst bij metingen van overige nalevingskosten vooraf te onderzoeken of de besparingen beter voor het totaal of voor de individuele onderdelen kunnen worden uitgevraagd. In het eerste geval zou dan de vraag moeten worden gesteld: *wat zou er gebeuren indien de EPC, thermische isolatie en ventilatienormen allemaal komen te vervallen*. In het tweede geval worden de vragen op individueel niveau beantwoord (voor EPC is dat bijvoorbeeld al gedaan in de voorliggende studie). Op deze manier wordt de vertekening in de uitkomsten als gevolg van de samenloop van inhoudelijke verplichtingen teruggedrongen. Merk op: bij administratieve lasten is dit relatief eenvoudig door de kosten op te delen.

#### *Wat is het niveau waarop de meting plaats moet vinden?*

Een belangrijke keuze voor de meting van overige nalevingskosten is het niveau waarop de meting plaats moet vinden. Is het onderwerp van de meting de *inhoudelijke verplichting* (bijvoorbeeld EPC) of is het onderwerp van de meting *een volledige wet* (bijvoorbeeld het Bouwbesluit)? Ons inziens is het mogelijk om op beide niveaus een meting uit te voeren al zal het wel veel complexer worden om goed de verschillende scenario's te identificeren die ontstaan wanneer een volledige wet komt te vervallen. En uiteraard betekent dit ook dat er op een hoger abstractieniveau gemeten wordt.

Ter illustratie: Aan de bouwsector wordt gevraagd om scenario's te ontwikkelen indien het Bouwbesluit komt te vervallen. Het is maar zeer de vraag of er dan een scenario tot stand komt waarin staat opgenomen dat bedrijven voor een andere hoogte van de verblijfsruimte zullen kiezen. Er is – praktisch gezien – slechts een beperkt aantal scenario's mogelijk en wellicht staan andere inhoudelijke verplichtingen (bijvoorbeeld EPC) dan prominenter op de agenda. Dit zou dan bijvoorbeeld betekenen dat een potentiële kostenbesparing van 150 miljoen euro (kostenbesparing verblijfsruimte voor woningen) over het hoofd zou kunnen worden gezien.

Eenzijds is er dus het risico van onderschatting van het besparingspotentieel als er op een te abstract niveau wordt gemeten (bijvoorbeeld op het niveau van het Bouwbesluit) en anderzijds is er het risico van overschatting van het besparingspotentieel als er op te gedetailleerd niveau wordt gemeten (bijvoorbeeld door het optellen van alle individuele besparingen van het Bouwbesluit). Dit zal overigens eerder spelen bij complexe wetgeving (zoals het Bouwbesluit) dan bij minder complexe wetgeving (zoals de Wet op de Ondernemingsraden).

Het is hier van belang om een zuivere afweging te maken tussen de inspanningen (en ook voor de sector zelf) en de gewenste informatiebehoefte.

### *Hoe kan het beste worden omgegaan met het meten van kleine(re) besparingen?*

Wanneer er op een abstracter niveau wordt gemeten, dan bestaat het risico dat kleine(re) besparingen uit het oog worden verloren (zie ook hierboven). Dit is uiteraard onwenselijk wanneer er een integrale meting wordt uitgevoerd. Bij een integrale meting is het dan ook van belang om bij de expertbijeenkomst niet alleen te kijken naar de grotere besparingen, maar ook naar besparingsmogelijkheden die minder vaak voorkomen. Vervolgens is het relevant om meer inzicht te krijgen in het percentage bedrijven, dat haar gedrag aanpast bij het vervallen van de regelgeving.

Indien het om eenvoudige regelgeving gaat (er zijn dan bijvoorbeeld twee scenario's mogelijk: wel doen of niet doen) dan is het goed mogelijk om deze vragen voor te leggen in de telefonische enquête. Het beantwoorden van dit type vraag zal de respondent niet heel veel tijd kosten. Indien het om complexe regelgeving gaat (waarbij meerdere scenario's mogelijk zijn en waarbij de keuze afhangt van meerdere factoren), dan bestaat het risico dat de telefonische enquête te lang zal duren. In dat geval verdient het de aanbeveling om de inschatting van de gedragsverandering in de expertbijeenkomst te maken.

Op voorhand ligt het overigens in de lijn der verwachting dat bij kleine(re) besparingen twee scenario's (wel doen of niet doen) voldoende zijn om het besparingspotentieel in kaart te kunnen brengen.

### *Bij welke partijen komen de kostenbesparingen terecht?*

Nadat de potentiële kostenbesparingen zijn bepaald is het uiteraard ook relevant om meer inzicht te krijgen in de partijen waar deze kostenbesparingen terecht komen. De mate waarin de voordelen terecht komen bij vragers dan wel aanbieders op de markt wordt in het bijzonder bepaald door de marktmacht van de verschillende spelers. In een aanbiedersmarkt (er is meer vraag dan aanbod) komen voordelen naar verwachting terecht bij aanbieders, terwijl de voordelen in een vragersmarkt sneller terecht komen bij vragers. In het bijzondere geval van bouwprojecten is het – vanwege de residuele grondwaarde (zie ook paragraaf 2.3) – ook goed mogelijk dat de verlaging van de bouwkosten leidt tot extra inkomsten voor gemeenten.

### *Hoe moet worden omgegaan met standaarden?*

In het geval van standaardisatie, die samenhangt met een wettelijke norm, kan bij het vervallen van die verplichting ook de standaardisatie wegvallen. De kostenvoordelen van die standaardisatie kunnen dermate hoog zijn, dat bedrijven er om die reden voor kiezen op de oude voet door te gaan (de branche kan zelf ook afspreken om de oude standaard te blijven gebruiken). Een andere mogelijkheid is dat de branche zelf één of meer andere standaarden vaststelt, waarbij wel kostenbesparingen mogelijk zijn. Het is lastig van achter een bureau te voorspellen wat er zou kunnen gebeuren. Het is daarom een optie om in de expertbijeenkomst met bedrijfsvertegenwoordigers en de brancheorganisatie na te gaan welke van deze twee mogelijkheden waarschijnlijker is en in de interviews te vragen naar de kostenbesparing indien er wel of niet andere standaarden zouden gaan gelden. Een andere optie is om het aan individuele bedrijven zelf over te laten om bij de beantwoording van de interviewvragen in te schatten of er wel of niet een andere vorm van standaardisatie zal optreden. Deze laatste optie ligt voor de hand wanneer de experts vooraf geen overeenstemming kunnen bereiken over de standaardisatiekwestie.

## 6 Conclusie

### 6.1 Doelstelling

Om de nieuwe methode voor het meten van overige nalevingskosten te toetsen heeft ACTAL aan ECORYS gevraagd om een vervolg proefmeting te doen naar de overige nalevingskosten. Overige nalevingskosten zijn die kosten die komen te vervallen, wanneer bepaalde inhoudelijke verplichtingen uit wet- en regelgeving komen te vervallen.

Het doel van de proefmeting is tweeledig:

- Beoordelen in hoeverre de methode van ACTAL ook toepasbaar is bij complexe wetten met veel abstracte normen (in casu het Bouwbesluit).
- Beoordelen in hoeverre een eenvoudiger en goedkopere variant van de methode bruikbaar is voor wetten, die relatief weinig overige nalevingskosten veroorzaken.

Onderwerp van de studie was het Bouwbesluit. In deze studie is gekeken naar de inhoudelijke verplichtingen op het gebied van de verblijfsruimte en op het gebied van de energieprestatie.

### 6.2 Gebruikte methode

De gebruikte methode bestond in grote lijnen uit de onderstaande stappen:

Stap 1: het organiseren van een *expertbijeenkomst* waarin mogelijke scenario's van de reactie van bouwbedrijven zijn besproken die op kunnen treden als de normen uit het Bouwbesluit worden losgelaten. Op basis van de discussies in de expertbijeenkomsten zijn scenario's ontwikkeld die het mogelijke gedrag van bouwbedrijven bij het loslaten van onderdelen van het Bouwbesluit beschrijven.

Stap 2: het houden van een *telefonische enquête* onder netto 120 middelgrote en grote bedrijven, waarin de onderscheiden scenario's zijn voorgelegd en is gevraagd welke scenario op hun bedrijf van toepassing zou zijn als de normen uit het Bouwbesluit worden losgelaten.

Stap 3: het houden van 21 *diepte-interviews* onder voornamelijk middelgrote en grote bouwbedrijven over mogelijke kostenbesparingen als de normen voor de energieprestatie en de hoogte van de verblijfsruimte zouden worden losgelaten.



## 6.3 Overige nalevingskosten

Om het totale besparingspotentieel in kaart te kunnen brengen is allereerst gekeken naar de gedragsveranderingen van bouwbedrijven indien bepaalde inhoudelijke verplichtingen zouden komen te vervallen. Vervolgens is gekeken hoe groot de potentiële kostenbesparing kan zijn. De totale kostenbesparing in Nederland is dan gelijk aan de totale nieuwbouwproductie maal de kostenbesparing per eenheid nieuwbouw maal percentage bedrijven dat haar gedrag verandert.

In de onderstaande tabel zijn de overige nalevingskosten van het Bouwbesluit weergegeven voor de verschillende onderzochte onderdelen.

Tabel 6.1 Overige nalevingskosten (in miljoenen euro per jaar)

	Verblijfsruimte	Energieprestatie
Woningen	150	347
Kantoren	32	68

Er zijn aanzienlijke kostenbesparingen te realiseren indien de inhoudelijke eisen ten aanzien van de verblijfsruimte en de energieprestatie zouden komen te vervallen. In totaal gaat het om 1 tot 2 procent van de totale bouwkosten.

## 6.4 Evaluatie

Op grond van onze ervaringen met deze proefmeting komen wij tot de conclusie dat in deze proefmeting gehanteerde methode geschikt is voor het meten van de overige nalevingskosten van wet- en regelgeving. Tijdens het proces van de proefmeting zijn wij interessante bevindingen tegengekomen die hiervoor nog niet genoemd zijn, maar ook belangrijk (kunnen) zijn voor het slagen van de toekomstige metingen. Dit zijn de onderstaande:

- De organisatie van een expertbijeenkomst kost veel tijd, maar is cruciaal voor het onderzoek;
- Energieprestatie leeft meer in de bouwsector;
- Medewerking brancheorganisatie is van groot belang;
- De telefonische enquête is essentieel om inzicht te krijgen in de gedragsveranderingen;
- Afwegingen maken bij telefonische enquête;
- Het vragen om medewerking in de telefonische enquête voor een later interview is een waardevolle toevoeging;
- Telefonische interviews hebben de voorkeur voor het verkrijgen van kosteninschattingen;
- Een lijst met potentiële kostencategorieën is zeer bruikbaar voor de telefonische interviews;
- Het bijhouden van kostenbesparingen is tot op zekere hoogte mogelijk.



## 6.5 Aanbevelingen

Voor het doen van een meting naar de overige nalevingskosten volgens de methodiek van ACTAL raden wij het volgende aan:

- Kijk naar die regelgeving waarover wordt geklaagd door het bedrijfsleven.
- Geef daarbij de brancheorganisatie een zeer prominente rol in het onderzoek.
- Stel de vraag *Wat zou er gebeuren in de fictieve situatie dat een wet komt te vervallen?*
- Organiseer eerst één expertbijeenkomst met vertegenwoordigers van individuele bedrijven (per te onderzoeken inhoudelijke verplichting) om daarin een beeld te krijgen van de mogelijke scenario's in het geval de inhoudelijke verplichtingen komen te vervallen.
- Houdt daarna een telefonische enquête om een beeld te krijgen van het aantal bedrijven dat haar gedrag aanpast (voor welke scenario's kiest het bedrijfsleven?). Neem hierbij de vraag op over de verdere medewerking van het onderzoek.
- Stel vervolgens een lijst op met de potentiële kostensoorten waarop bespaard kan worden (in samenwerking met experts in het betreffende veld). Leg deze lijst met kostensoorten in telefonische interviews voor aan de respondenten.



## Bijlage: Checklists kostenbesparingen

Tabel B.1 Checklist kostenbesparingen verblijfsruimte

Kostensoort	Besparing	In euro's of in een percentage?	Eenheid waarin de besparing is gepresenteerd	Toelichting
Fundatie				
Skelet				
Vloeren				
Gevels				
Daken				
Installaties				
Afwerking				
Inbouw				
Bouwplaatskosten (keten etc.).				
Aanpassingen ICT				
Algemene kosten				
Overige opslagen.				
Adviseurkosten				
Anders, namelijk...				
<b>Totaal</b>				

Tabel B.2 Checklist kostensoorten energieprestatie

Kostensoort	Besparing	In euro's of in een percentage?	Eenheid waarin de besparing is gepresenteerd	Toelichting
Balansventilatie of ballistische ventilatie				
Warmte koude koppeling				
Zonnepanelen				
Passieve systemen (gevels)				
Normale isolatie (steenwol, glaswol, schapenwol, trippies)				
Adviseurkosten				
Anders, namelijk...				
<b>Totaal</b>				

### *Toelichting op de checklists*

De besparing moet worden gepresenteerd in een getal. Vervolgens moet in de tweede kolom worden aangegeven of het cijfer in de eerste kolom een percentage of een bedrag in euro's betreft. In de derde kolom moet worden aangegeven wat de eenheid van de besparing is. Hierbij kan gedacht worden aan een besparing per woning, per werknemer, per maand, per verblijfsruimte, per muur, enzovoorts. In de laatste kolom tot slot is het mogelijk om nog een nadere toelichting te geven.