

Lastenonderzoek nieuwe wijzigingen Bbl 2023

Rapport

Lastenonderzoek nieuwe wijzigingen Bbl 2023

versie 1 augustus 2023

Auteurs

Patrick van der Poll en Emma Hofland

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 2 | Methodiek en uitgangspunten | 5 |
| 3 | Wijzigingen en effecten Bbl | 7 |
| 3.1 | Nestplaatsen beschermde diersoorten | 7 |
| 3.2 | Verplichte CO ₂ -meters bestaande scholen | 9 |
| 3.3 | Droge blusleidingen | 11 |
| 3.4 | Regels vergunningplicht bouwen | 13 |
| 3.5 | Maatwerkvoorschrift zon op dak | 13 |
| 3.6 | Maximaal 20 mm drempels bij buitenruimtes | 15 |
| 3.7 | Eenmalige kennisname | 16 |
| 4 | Conclusies | 18 |
| 4.1 | Eenmalige regeldruk | 18 |
| 4.2 | Structurele regeldruk | 18 |
| 4.3 | Bestuurlijke lasten | 19 |

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft het voornemen om een aantal artikelen in de het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) te wijzigen. Voor nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving is het verplicht om de effecten voor burgers en bedrijven in beeld te brengen en deze gevolgen in de toelichting van de wet- en regelgeving te beschrijven. Ook is het van belang de financiële gevolgen voor decentrale overheden te toetsen en deze gevolgen in de toelichting te vermelden.

Wijzigingen op hoofdlijnen

Op hoofdlijnen wordt het Bbl op enkele punten gewijzigd. Voor burgers, bedrijven en overheden moeten de lasten van deze wijzigingen in beeld worden gebracht. Het Bbl wordt op de volgende punten aangepast, in hoofdstuk 3 lichten we de punten nader toe:

1. Nestplaatsen gebouwfankelijke beschermde diersoorten. Bij nieuwbouw of ingrijpende renovatie moeten maatregelen genomen worden zodat daken en/of gevels verblijfplaatsen kunnen bieden aan beschermde diersoorten.
2. Verplichte CO₂-meters bestaande scholen. Dit is een uitbreiding van de verplichting van het (speciaal) basisonderwijs naar ook het speciaal onderwijs of het voorgezet (speciaal) onderwijs.
3. Droge blusleidingen. De brandslangaansluiting van de droge blusleiding moet dubbel worden uitgevoerd bij nieuwbouw.
4. Regels vergunningplicht bouwen. De regels omtrent gevallen waarvoor een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit noodzakelijk is, worden op een aantal punten verduidelijkt.
5. Maatwerkvoorschrift zon op dak. Betreft een gemeentelijk maatwerk Mogelijkheid om de aanleg van hernieuwbare energie op het dak, bij utiliteitsbouw, te verplichten.
6. Maximaal 20 mm drempels bij buitenruimtes. De maatregel verplicht een maximale drempelhoogte van 20 mm bij balkons.

Doelstelling

Het ministerie van BZK heeft Sira Consulting gevraagd een offerte uit te brengen voor een onderzoek naar de eenmalige en structurele effecten van deze wijzigingen. Het projectresultaat is een transparant en duidelijk eindrapport dat inzicht biedt in lasteneffecten van de beschreven wijzigingen. In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Regeldruk. Dit zijn de kosten voor bedrijven en burgers om te voldoen aan de verplichtingen uit wet- en regelgeving. Regeldruk bestaat uit administratieve lasten (AL) en inhoudelijke nalevingskosten (NK).
- Bestuurlijke lasten. Dit zijn de kosten die gemeenten, provincies en waterschappen maken wanneer zij meewerken aan verplicht gestelde handelingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport zijn de methodiek en uitgangspunten bij het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijven de wijzigingen en de bijbehorende regeldrukeffecten. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies.

2 Methodiek en uitgangspunten

In het onderzoek hebben wij de volgende uitgangspunten en methodiek gehanteerd:

1. Landelijk gehanteerde methodiek: 'Handboek meting regeldruk'

De regeldruk voor bedrijven en burgers brengen wij in kaart met behulp van het Handboek meten regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Voor de effecten voor decentrale overheden is geen officiële methodiek beschikbaar. Wij sluiten in dit onderzoek daarom methodisch aan bij het Handboek meting regeldruk. Dit is gebruikelijk bij onderzoeken die worden uitgevoerd om invulling te geven aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Voor de berekeningen maken wij gebruik van een doorontwikkelde integrale versie van het standaard kostenmodel (iSKM).

2. Onderscheid tussen eenmalige en structurele effecten op de regeldruk

Bij het kwantificeren van regeldruk en de bestuurlijke lasten is onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele lasten. De eenmalige lasten zijn de noodzakelijke handelingen waar bedrijven, burgers en overheden alleen bij de inwerkingtreding van de wet mee te maken hebben. De structurele effecten zijn die verplichtingen die periodiek terugkomen. In navolging van de meetmethodieken voor administratieve lasten en nalevingskosten, zijn de eenmalige en structurele lasteneffecten voor alle doelgroepen apart beschreven.

3. Uitgangspunt is de conceptregelgeving die bij aanvang van het onderzoek beschikbaar is

Wij gebruiken de conceptteksten van de wijzigingen die bij aanvang van het project beschikbaar waren als uitgangspunt voor het identificeren van wijzigingen.

4. Optimaal gebruik van beschikbare bronnen

Voor het kwantificeren van de effecten is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare gegevens over aantallen en kosten uit bureauonderzoek.

5. Uitvoering interviews om gegevens te verzamelen

Tijdens interviews zijn aanvullende gegevens verzameld om de effecten van de wijzigingen in de regelgeving in beeld te brengen. In de onderstaande tabel is weergegeven met welke partijen is gesproken.

Tabel 1. Overzicht interviews

| (Type) respondent | Aantal gesprekken |
|----------------------|-------------------|
| Gemeenten | 2 |
| Architecten | 2 |
| Onderzoeksinstituten | 2 |
| Totaal | 6 |

6. Aanvullende interviews om gegevens te valideren en ontbrekende gegevens aan te vullen

Op basis van de uitkomsten van de consultatieronde bepalen we welke gegevens nog ontbreken om de effecten van de wijzigingen in beeld brengen en te valideren. De benodigde gegevens verzamelen wij tijdens aanvullende interviews met deskundigen in het vervolg van het project.

3 Wijzigingen en effecten Bbl

Het ministerie van BZK heeft het voornemen om het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) op een aantal punten te wijzigen. In dit hoofdstuk worden de wijzigingen en de bijbehorende effecten per onderwerp beschreven en uitgelegd.

3.1 Nestplaatsen beschermde diersoorten

Achtergrond en aanleiding

Natuurinclusief bouwen is een concept waarbij de natuur wordt geïntegreerd in de gebouwde omgeving. Het doel hierbij is het bevorderen van biodiversiteit en het creëren van een gezonde leefomgeving voor dier en mens. Hierbij gaat het niet alleen om groene ruimtes te behouden rondom gebouwen maar ook het ontwerpen en bouw van gebouwen zodat het de natuur ondersteunt en bevordert. Hiervan is een voorbeeld het toevoegen van verblijfplaatsen voor beschermde diersoorten in gebouwen.

Bij nieuwbouw of ingrijpende renovatie¹ moeten gebouwafhankelijke maatregelen genomen worden zodat daken en/of gevels verblijfplaatsen kunnen bieden voor beschermde diersoorten. Deze verblijfplaatsen kunnen nest-, rust- of voorplantingsplaatsen zijn voor beschermde diersoorten zoals de huismus, gierzwaluw en diverse soorten vleermuizen. Deze eis wordt geïntroduceerd in het kader van natuurinclusief bouwen, hierdoor wordt de natuur geïntegreerd in de gebouwde omgeving om de natuur en fauna te ondersteunen en bevorderen.

Wijziging

Aan het Bbl wordt een nieuw afdeling toegevoegd: Afdeling 4.8 Bouwwerkafhankelijke beschermde fauna. Deze afdeling bevat de volgende artikelen:

- Artikel 4.241 (aansturingsartikel)
- Tabel 4.251
- Artikel 2.252 (bouwwerkafhankelijke beschermde diersoorten)
- Artikel 5.21^e (bouwwerkafhankelijke beschermde diersoorten)

Financiële effecten

Het aanbrengen van verblijfplaatsen in gebouwen zorgt voor kosten voor bouwbedrijven, woningcorporaties en burgers wanneer zij een huis of utiliteitsgebouw laten bouwen, kopen of een ingrijpende renovatie aan hun woning laten uitvoeren. In het onderstaande tekstkader is een berekening gemaakt van de verwachte kosten voor deze verplichting. Hierbij is geschat op basis van een gemiddelde kostenpost van € 900 per woning en € 1.800 per utiliteitsgebouw, dat de totale structurele kosten minimaal € 72,5 miljoen tot maximaal € 73,2 miljoen per jaar bedragen.

Deze getallen zijn een schatting doordat de verschillende soorten gebouwen en geveloppervlakte zorgen voor veel variatie. Zo bepaald de totale geveloppervlakte van het gebouw het aantal vereiste verblijfplaatsen. In deze oppervlakte zit veel verschil wanneer een rijtjeswoning wordt vergeleken met vrijstaande woning of met een utiliteitsgebouw.

¹ Er is sprake van een ingrijpende renovatie wanneer meer dan 25% van de oppervlakte van de gebouwschil wordt vernieuwd, veranderd of vergroot en deze vernieuwing, verandering of vergroting van de integrale gebouwschil betreft.

Een gebouw met meer geveloppervlakte zal hogere kosten hebben dan de gegeven inschatting van € 900. Daarnaast heeft een appartementencomplex of flat één gevel, maar worden de totale kosten verdeeld over het aantal woningen in het gebouw. Dit betekent dat in deze situatie de kosten per woning lager uit zullen vallen.

Tekstkader 1. Kwantificering financiële effecten

Kosten verblijfvoorzieningen

Eerder onderzoek² heeft de kosten voor nest-, rust- of voorplantingsplaatsen in kaart gebracht. Hierbij hebben zij de volgende kosten geconcludeerd:

- Innovatieve dakpakketten kosten € 20 per verblijfsvoorziening voor huismussen of gierzwaluwen.
- In de gevel te metselen voorzieningen voor huismussen of gierzwaluwen zijn € 40 per stuk, voor vleermuizen € 80 per stuk.
- Montagekosten per voorziening € 240.

Totaal schatten zij in dat de kosten per rijtjeswoning neer komen op gemiddeld € 900. Voor utiliteitsgebouwen geeft het onderzoek aan dat er teveel verschillende factoren een rol spelen om een goede inschatting te geven. Utiliteitsgebouwen zijn er net als woongebouwen in alle soort en maten. Doordat de kosten echter niet worden verdeeld over de wooneenheden zijn de gemiddelde kosten hoger. Bij gebrek aan duidelijk inzicht in de mogelijke kosten gaan we uit van een grove inschatting van € 1.800 per utiliteitsgebouw.

Tabel 2. Kostenoverzicht verblijfplaatsen

| | Woningen | | Utiliteitsgebouwen | |
|----------------------|---------------------|-------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| | Nieuwbouw | Ingrijpende renovatie | Nieuwbouw | Ingrijpende renovatie |
| Aantal per jaar | 74.429 ³ | 80 tot 800 | 3.000 ⁴ | 5-48 |
| Kosten | € 900 | € 900 | € 1.800 | € 1.800 |
| Totale kosten | € 66.986.100 | € 72.000 tot € 720.000 | € 5.400.000 | € 9.000 tot € 86.400 |

Bij deze berekening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het totaal aantal ingrijpende renovaties wordt niet specifiek bijgehouden. Hiervan wordt een inschatting uit een eerder onderzoek⁵ gebruikt. Deze inschatting beschrijft dat circa 1,25% van de gebouwen waarschijnlijk wordt gerenoveerd maar dat slechts 0,08% tot 0,8% van die renovaties onder de definitie van ingrijpende renovatie valt. Op een totale woningvoorraad van 8.045.580⁶ geeft dit per jaar circa 80 tot 800 woningen die intensief worden gerenoveerd. Uitgaande van een totaal van 480.000 utiliteitsgebouwen⁷ geldt dat jaarlijks 5 tot 48 utiliteitsgebouwen ingrijpend worden gerenoveerd.

² Onderzoek VPR Consultants & Nieman – Rapportage verblijfvoorzieningen voor huismussen, gierzwaluwen en vleermuizen (2023)

³ 'Voltooide nieuwbouwwoningen naar woningtype en gebruiksoppervlakte, 2018-2022', Cijfers over Wonen en Bouwen, 2023.

⁴ Schatting op basis van CBS-cijfers voor verleende vergunningen voor nieuwbouw utiliteitsgebouwen van 2012 tot en met 2022.

⁵ 'Effectmeting minimeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie', Sira Consulting, 2020. Toelichting onder de tabel.

⁶ 'Woningvoorraad naar eigendom en woningtype, 2018-2023', Cijfers over Wonen en Bouwen, 2023.

⁷ 'Effectmeting minimeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie', Sira Consulting, 2020.

- Het totaal aantal woningen is voor 57,1% in eigendom van particulieren. De overige woningen zijn van verhuurders. De kosten zijn in het eerste geval, koopwoningen, voor burgers. De kosten van verhuurde woningen zijn voor de bedrijven die de woningen in eigendom hebben. Zij zullen deze kosten direct of indirect waarschijnlijk doorrekenen aan de verhuurders. De kosten voor de ingrijpende renovatie van woningen is daarom in 57,1% van de gevallen voor burgers. Dit betreft jaarlijks € 41.112 tot € 41.120 aan regeldruk voor burgers. De overige kosten zijn voor bedrijven.
- Voor de nieuwbouw van woningen geldt volgens de regeldrukmethodiek dat wanneer burgers opdrachtgever zijn de regeldruk ook aan burgers wordt toegerekend. Er zijn echter geen cijfers bekend van individuele burgers die opdrachtgever zijn van een nieuwbouwwoning. CBS heeft wel cijfers over 'particulier opdrachtgeverschap' maar dit omvat naast individuele burgers ook bedrijven en stichtingen die voor eigen gebruik woningen laten bouwen. Woningcorporaties zijn hierin niet meegenomen. De cijfers geven een percentage van 25% particulier opdrachtgeverschap in 2015, een piek in 2017 met 35% en daarna weer een daling naar 21% in 2022. Omdat dit een overschatting is, is daarnaast ook gekeken naar de CBS cijfers over 'Gereedgemaakte woningen; doorlooptijd, projectgrootte, regio 2012-2017⁸' waarbij is aangegeven hoeveel projecten met 1 woning zijn gereed gemeld. We gaan er hierbij vanuit dat met name individuele burgers individuele woningen laten bouwen. Deze cijfers geven aan dat dit aandeel 7,7% in 2013 tot 11% in 2017. Omdat het aandeel particulier opdrachtgeverschap na 2017 weer is gedaald, nemen we aan dat het aandeel gereed gemelde woningen weer zal dalen.

Op basis van de bovenstaande gegevens schatten we in dat in circa 7% van de nieuwbouwwoningen burgers opdrachtgever zijn. Dit betekent dat de jaarlijkse regeldruk voor burgers minimaal € 4,7 miljoen en maximaal € 5,1 miljoen bedraagt. Voor bedrijven bedragen de jaarlijkse kosten gerelateerd aan woningbouw minimaal € 62,3 miljoen en maximaal € 62,6 miljoen. In deze getallen zijn zowel nieuwbouw als renovatie meegenomen.

Bestuurlijke lasten

De nieuwe eis voor nestvoorzieningen zal onderdeel zijn van vergunningverlening en toezicht. Het is ten opzichte van het geheel van eisen dat geldt voor gebouwen een klein onderdeel en zal daarom niet leiden tot significante extra kosten voor gemeenten voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en het toezicht op de uitvoering.

3.2 Verplichte CO₂-meters bestaande scholen

Achtergrond en aanleiding

Het belang van een gezond binnenklimaat is onder de aandacht gekomen tijdens de coronacrisis. Voldoende ventilatie verkleint het risico op coronabesmettingen en bevordert de leerprestaties. Dit maakt het wenselijk om de luchtkwaliteit in klaslokalen te meten, ook buiten de coronacrisis. In het basisonderwijs is het al verplicht om CO₂-meters te hebben in elk klaslokaal. Deze verplichting zal zich uitbreiden naar het voorgezet onderwijs, voor zowel nieuwbouw als bestaande schoolgebouwen. Daarnaast mogen bestaande schoolgebouwen ook CO₂-meters met een elektrische voeding nemen, niet alleen meer op enkel netspanning.

Wijziging

⁸ Deze gegevens zijn alleen bekend voor deze periode.

In artikel 3.143 wordt 'voorgezet onderwijs, speciaal onderwijs of voorgezet speciaal onderwijs' toegevoegd. Daarnaast wordt toegevoegd dat de CO₂-meter mag functioneren op de gangbare elektrische netspanning. Als laatste vervalt lid f, waarin staat dat de CO₂-meter een duidelijke display heeft waarop de CO₂-concentratie afleesbaar is.

Artikel 3.144 vervalt: wettelijke verplichting geldt niet bij ventilatievoorzieningen die voor 2015 zijn aangelegd.

Financiële effecten

Door de wijziging wordt elk klaslokaal in elk schoolgebouw van voorgezet onderwijs en speciaal basis of voorgezet onderwijs voorzien van een CO₂-meter. Dit zorgt voor een eenmalige kostenpost van € 13,8 miljoen, uitgelegd in onderstaand tekstkader. Echter is onbekend hoeveel gebouwen en eventueel lokalen al zijn voorzien van een CO₂-meter. De totale kosten zijn mogelijk lager in de praktijk doordat een aantal van de schoolgebouwen al voorzien zijn van CO₂-meters. Voor toezicht van gemeenten op deze regelgeving wordt hierbij geen actieve controle voor verwacht. De controle vanuit gemeenten zal worden uitgevoerd op basis van signalen die zij ontvangen.

Tekstkader 2. Kwantificering financiële effecten

Kosten scholen

In tabel 3 worden de schattingen per schoolniveau aangegeven, hierbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Een CO₂-meter kost gemiddeld € 150 per stuk⁹.
- Een schoolgebouw heeft gemiddeld 25 klaslokalen, hierbij zijn overige ruimtes zoals gymzalen, aula's, lerarenkamers en overige faciliteiten niet meegenomen.
- De aantallen gaan uit van aantal schoolgebouwen, niet alleen scholen.

Tabel 3. Totale kosten CO₂-meters

| | Voorgezet onderwijs | Speciaal basis onderwijs | Speciaal voortgezet onderwijs |
|---|---------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Aantal schoolgebouwen | 2.980 | 266 | 442 |
| Aantal klaslokalen | 74.500 | 6.650 | 11.050 |
| Totale kosten CO₂-meter | € 11.175.000 | € 997.500 | € 1.657.500 |

Het is waarschijnlijk dat een aantal van de schoolgebouwen al voorzien zijn van CO₂-meters omdat het nieuwbouw betreft of al hebben aangeschaft naar aanleiding van, bijvoorbeeld, de coronacrisis. Hierdoor kunnen de totale kosten lager zijn in de praktijk.

Bestuurlijke lasten

Voor de betrokken gemeenten geldt dat zij de taak hebben om toezicht te houden op de naleving van deze verplichting, maar dat zij beleidsmatig hier zelf invulling aan kunnen geven. In het algemeen wordt door gemeenten geen actief toezicht gehouden op bestaande bouw. Maar wordt volstaan met het reageren op signalen of meldingen dat bij een specifiek gebouw niet wordt voldaan aan bepaalde eisen. Deze werkwijze wordt aanmerkelijk ook gevolgd door gemeenten bij de nieuwe verplichting van CO₂-meters bij bestaande scholen. Er zijn hierdoor geen significante extra kosten te verwachten.

⁹www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2022/03/16/co2-meters-vanuit-de-lumpsum-vergoed

3.3 Droge blusleidingen

Achtergrond en aanleiding

Na de brand in de Grendfell Tower in Londen waarbij zowel de brand als de rook snel verspreidde over de verdiepingen, zijn aanbevelingen gedaan aan het ministerie van BZK door de Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (ATGB). Een aanbeveling van de ATGB was om de eisen voor de aansluitpunten voor de droge blusleidingen goed af te stemmen op de brandweerpraktijk. Tijdens het blussen van een brand is het belangrijk om de rookverspreiding te beperken, hiervoor is een flexibel systeem van bluswatervoorziening nodig. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat de slang zo dicht mogelijk op een brandhaard aangesloten moet kunnen worden en dat hierbij zoveel mogelijk deuren gesloten kunnen blijven. Vooral deuren die van en naar gemeenschappelijke vluchtroutes leiden moeten gesloten blijven tijdens brand. Dit betekent dat in het Bbl wordt opgenomen dat de brandslangaansluiting van de droge blusleiding dubbel moet worden uitgevoerd bij nieuwbouw.

Wijziging

Aan artikel 4.221 van het Bbl worden twee leden toegevoegd:

1. Een in het eerste lid bedoelde droge blusleiding heeft op elke verdieping een brandslangaansluiting in een in artikel 4.77 bedoelde rooksluis en in de eerste ruimte op de route tussen die rooksluis en een op die verdieping gelegen gebruiksgebied.
2. Als op een verdieping binnen de in het derde lid bedoelde afstand geen in artikel 4.77 bedoelde rooksluis ligt, heeft de verdieping, in afwijking van het vijfde lid, een brandslangaansluiting in het trappenhuis en in de eerste ruimte op de route tussen dat trappenhuis en het gebruiksgebied.

Financiële effecten

De totale jaarlijkse kosten voor deze verplichting worden geschat € 6,6 miljoen per jaar.

Tekstkader 3. Kwantificering financiële effecten

Kosten droge blusleidingen

Onderzoeksbureau Peutz heeft een lastenonderzoek gedaan naar droge blusleidingen. Zij hebben gekeken naar welke stappen genomen moeten worden in een gebouw om een extra aansluiting voor een droge blusleiding aan te leggen. Hierbij hebben zij gedacht aan onder andere de onderdelen van de leidingen, kosten voor ruimtebeslag en onderhoud.

De kwantitatieve resultaten zijn samengevat per type gebouw in de onderstaande tabel. De waarden betreffen de aanvullende kosten ten opzichte van de bouwsom van het gebouw. De kosten voor de installatie en het ruimtebeslag zijn een structurele kostenpost die direct afhankelijk is van het aantal nieuw gebouwde woningen in een jaar. De jaarlijkse onderhoudskosten zijn echter afhankelijk van het aantal gebouwen dat nieuw is gebouwd en de volgende jaren het onderhoud moeten uitvoeren. Deze kosten nemen daarom toe met de jaren omdat er steeds meer gebouwen worden gebouwd die aan deze eisen voldoen. Uitgaande van een levensduur van 30 jaar komen de maximale jaarlijkse kosten op 30 maal de jaarlijkse kosten. De totale toename van de bouwsom, in de laatste kolom, is hiermee: % kosten installatie + % kosten ruimtebeslag + (30 x % onderhoud)¹⁰.

¹⁰ Het rapport van Peutz geeft voor de jaarlijkse onderhoudskosten niet weer in % van de bouwsom, maar als kosten per m² bruto vloeroppervlak. Deze kosten zijn omgerekend naar % van de bouwsom aan de hand van de gebruikte cases in het rapport. Met name tabel 7.4.

Tabel 4. Kosten verplichting droge blusleiding per type gebouw (Peutz) t.o.v. bouwsom¹¹

| Type gebouw | Installatie | Ruimtebeslag ¹² | Jaarlijkse onderhoudskosten | Totale toename |
|-------------------------|-------------|----------------------------|-----------------------------|----------------|
| Woning (flatgebouw) | 0,15% | 0% | 0,0020% | 0,210% |
| Kantoorgebouw | 0,085% | 0,05% | 0,0027% | 0,216% |
| Zorggebouw (ziekenhuis) | 0,04% | 0% | 0,0017% | 0,091% |
| Hotelgebouw | 0,07% | 0% | 0,0022% | 0,136% |

Om te komen tot een inschatting van de extra kosten die worden veroorzaakt door deze wijziging zijn een aantal aannames nodig. Dit betreft:

- Hoeveel jaarlijks worden gebouwd voor deze doelgroepen die moeten voldoen aan de verplichting is niet precies bekend. Op basis van gegevens beschikbaar via het CBS¹³ is een inschatting gemaakt van de totale bouwsom per categorie.
- De eisen gelden alleen voor gebouwen hoger dan 20 meter. De brongegevens kennen dit onderscheid echter niet. Voor het maken van een nadere toerekening van de kosten gaan we uit van de ruwe inschatting uitgaande van de totale bouwsom:
 - Woongebouwen (meergezinswoningen) zijn 75% boven de 20 meter.
 - Hotels, kantoorgebouwen en zorggebouwen bestaan voor 50% uit gebouwen boven de 20 meter.

Op basis van deze uitgangspunten worden de kosten voor deze wijziging ingeschat op € per jaar. In de onderstaande tabel is dit toegelicht.

Tabel 5. Gegevens nieuwbouw (CBS, 2022) en totale kosten

| Type gebouw | Totale bouwsom | Toename | Aandeel | Totale kosten |
|-------------------------|------------------------------|---------|---------|--------------------|
| Woning (flatgebouw) | €4.495.959.000 ¹⁴ | 0,210% | 75% | € 7.081.135 |
| Kantoorgebouw | € 236.018.000 | 0,216% | 50% | € 254.899 |
| Zorggebouw (ziekenhuis) | € 396.167.000 | 0,091% | 50% | € 180.256 |
| Hotelgebouw | € 475.121.000 | 0,136% | 50% | € 323.082 |
| Totaal | | | | € 7.839.373 |

Het klein deel van de kosten wordt bepaald door de onderhoudskosten. Deze nemen toe tot de levensduur van gebouwen wordt bereikt. De maximale kosten zullen daarom pas na 31 jaar worden bereikt. Hierna zijn de kosten stabiel. Het verloop:

- Het eerste jaar bedragen de kosten € 5.462.792.
- De kosten stijgen jaarlijks met € 79.219.
- Na vijf jaar bedragen de kosten € € 5.779.669 per jaar.
- Uiteindelijk bedragen de maximale kosten na 31 jaar € 7.839.373 per jaar.

Bestuurlijke lasten

De gewijzigde eis voor droge blusleidingen zal bij nieuwbouw onderdeel zijn van vergunningverlening en toezicht. Het is ten opzichte van het geheel van eisen dat geldt voor gebouwen een klein onderdeel en zal daarom niet leiden tot significante extra kosten voor

gemeenten voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en het toezicht op de uitvoering. Het eventuele toezicht door de gemeente op het onderhoud van de droge blusleidingen in bestaande gebouwen zal ook niet leiden tot significante extra kosten.

3.4 Regels vergunningplicht bouwen

Achtergrond en aanleiding

In paragraaf 2.3.2 van het Bbl worden gevallen aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit noodzakelijk is. Naar aanleiding van vragen vanuit de praktijk wordt de regeling op een aantal punten verduidelijkt. Zonnepanelen, rolluiken en afscheidingen tussen balkons en dakterrassen die niet hoger zijn dan vijf meter worden toegevoegd aan de uitzonderingen voor de vergunningsplicht. Dit was eerder echter ook al de bedoeling van de regeling.

Wijziging

De volgende artikelen in het Bbl worden gewijzigd:

- Artikel 2.17
- Artikel 2.25
- Artikel 2.26
- Artikel 2.27

Financiële effecten

De wijzigingen in Bbl betreffen een verduidelijking van de artikelen wanneer een omgevingsvergunning verplicht is. De wijzigingen leiden daardoor niet tot regeldrukeffecten of bestuurlijke lasten. In de praktijk dient het al op deze manier te worden uitgevoerd.

3.5 Maatwerkvoorschrift zon op dak

Achtergrond en aanleiding

Er is meer aandacht gekomen voor zonne-energie op daken. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om de aanleg van hernieuwbare energie (zon-PV) op het dak voor bestaande gebouwen met de gebruiksfunctie industrie, utiliteitsbouw of overig, te verplichten. De eis gaat gelden voor gebouwen met een gebruiksoppervlakte van ten minste 250 m². Er moet wordt rekening gehouden worden met functionele haalbaarheid op het dak, zo wordt rekening gehouden met het feit dat niet alle locaties geschikt of noodzakelijk zijn voor

¹¹ 'Onderzoek inpassing droge blusleidingen', Peutz, mei 2023, onder andere gemiddelde waarden uit tabel 7.5

¹² Voor ruimtebeslag is alleen het percentage meegenomen voor kantoorgebouwen omdat hier het totaal aantal vierkante meters direct doorwerkt in de prijs. Voor de andere gebouwen geldt dat het de extra blusleidingen in de algemene ruimten worden opgenomen die geen invloed hebben op de functie van de gebouwen.

¹³ Voor woningen: https://datawonen.nl/jive/jivereportcontents.ashx?report=cowb_framework_report_preview&chaptercode=2019_cowh2 in combinatie met de gegevens uit paragraaf 3.1. Voor overige gebouwen: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83672NED/table?ts=1688674485006>

¹⁴ Aantal meergezinswoningen van het totaal aantal nieuwbouwwoningen (38.427 in 2022) maal de gemiddelde bouwsom van een huurwoning (€ 117.000 in 2021). Bron: Cijfers over wonen en bouwen 'Voltooiden nieuwbouwwoningen naar woningtype en gebruiksoppervlakte' en 'Afgegeven bouwvergunningen naar eigendomsvorm en opdrachtgever'

duurzaam gebruik. Daarnaast moet het ook technisch en economisch haalbaar zijn, zowel voor de constructieve veiligheid als verzekeringstechnisch.

Wijziging

Aan het Bbl wordt een nieuw artikel toegevoegd: Artikel 3.86a (maatwerkvoorschrift duurzaam gebruik dak). Dit houdt in:

Bij maatwerkvoorschrift kan, in aanvulling op de regels in deze afdeling, worden bepaald dat een dak van een gebouw met een gebruiksoppervlakte van ten minste 250 m² wordt gebruikt voor het opwekken van hernieuwbare energie, tot aan ten hoogste het energiegebruik van het gebouw en het prestatieniveau van artikel 4.149.

Financiële effecten

Per gemeenten kunnen de financiële effecten variëren, zelfs tot geen effect. Dit komt doordat gemeenten de vrijheid hebben gekregen om te kiezen of zij gebouwen willen aanwijzen en daarbij ook welke gebouwen, rekening te houden met het minimale gebruiksoppervlakte. Gemeenten kunnen hierbij kiezen geen gebouwen aan te wijzen. Dit betekent dat voor zowel de gemeenten als gebouweigenaren er geen effecten zullen zijn.

Wanneer gemeenten gebruik willen maken van deze mogelijkheid, zullen zij het aantal gebouwen moeten inventariseren die een dak hebben waarvan het gebruiksoppervlakte ten minste 250 m² is. Het aantal gebouwen dat aangewezen zal worden is onbekend. Niet elke gemeente zal deze maatregel gaan toepassen. Daarnaast kunnen een gebouwen niet geschikt zijn door obstakels en/of schaduw op het dak.

Voor gebouweigenaren kan dit eenmalig kosten opleveren wanneer zij worden aangewezen door de gemeenten. De gemeenten mag aan de eigenaren vragen dat zij tot aan ten hoogste het energiegebruik van het gebouw opwekken. Echter kunnen eigenaren ervoor kiezen om meer op te wekken. De minimale inschatting voor een eenmalige investering wordt ingeschat op € 24.750 per dak, uitgelegd in onderstaand tekstkader. Hierbij is uitgegaan van een eenlaagsgebouw met het minimum gebruiksoppervlakte van 250 m². Een gebouw kan een groter dakoppervlak hebben. Daarnaast zijn er factoren die impact hebben op de kosten, zowel eenmalig als structureel:

- De kosten van zonnepanelen zijn gestegen ten opzichte van het eerdere onderzoek wat gebruikt wordt ter inschatting. Milieu Centraal geeft aan dat de gemiddelde prijs in 2022 ongeveer 50% hoger ligt ten opzichte van 2021¹⁵. Toch heeft het grote oppervlakte van ten minste 250 m² een voordeel. Namelijk hoe meer zonnepanelen worden aangeschaft, hoe voordeliger dit wordt. Daar staat weer tegenover dat de terugverdientijd stijgt bij een groter oppervlakte.
- De verzekering van het bedrijf kan niet akkoord gaan vanwege constructieve- of brandveiligheid.
- De verzekeringspremie kan omhoog gaan vanwege meer risico op brand.
- Er kunnen extra kosten nodig zijn voor constructieve interventies wanneer de dakconstructie niet sterk genoeg is voor de installatie. Uit onderzoek van TNO¹⁶ blijkt dat er drie soorten interventies zijn, voor gebouwen: zonder beperkingen, licht en zwaar beperkt. Bij lichte beperkingen kost het € 15/m², bij zware beperkingen kost het € 75/m².

¹⁵ <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/zonnepanelen/kosten-en-opbrengst-zonnepanelen/>

¹⁶ www.rvo.nl/sites/default/files/2021/12/rapportage%20voor%20zon%20op%20gebouwen%20constructieve%20beperkingen_zon%20op%20gebouw.pdf

Tekstkader 4. Kwantificering financiële effecten**Eigenaren**

Uit eerder onderzoek¹⁷ blijkt dat eigenaren van kantoorpanden € 198 moeten investeren per m² aan dakoppervlakte. Hierbij zitten de kosten inbegrepen voor het aanbrengen van de zonnepanelen, plaatsen van de omvormer(s) en uitbreiden van de groepenkast.

Hoeveel oppervlakte van het dak effectief gebruikt kan worden wisselt per bron. Het eerdere onderzoek van Brink geeft hierbij 60% aan. Adviesbureau Over Morgen rekent met 30 tot 40%. Holland Solar geeft aan de vuistregel te hanteren dat de helft van het totale dakoppervlak geschikt is¹⁸. Met deze vuistregel wordt verder gerekend.

Het totale dakoppervlakte van het gebouw varieert per gebouw en gebouwtype. Op basis van de beschikbare gegevens is voor deze doelgroep ook geen gemiddeld dakoppervlak vast te stellen. Voor de berekening gaan we daarom uit van de minimale verplichte oppervlakte van 250 m².

Tabel 67. Inschatting minimale kosten investering zonnepanelen

| Onderwerp | Waarde |
|---|----------------------|
| Dak oppervlakte | 250 m ² |
| Benut oppervlakte (50%) | 125 m ² |
| Kosten per m ² | € 198/m ² |
| Minimale kosten (benut oppervlak x kosten x m ²) | € 24.750 |

Bevoegd gezag

Voor het bevoegd gezag is het de keuze of zij gebruik maken van dit maatwerkvoorschrift. Dit is namelijk niet verplicht. Indien zij de keuze maken gebruik te maken van het maatwerkvoorschrift, zal de gemeente moeten motiveren waarom het voorschrift noodzakelijk en proportioneel is om het gewenste doel te behalen. Omdat het geen verplichting betreft zijn hiervoor geen bestuurlijke lasten berekend.

3.6 Maximaal 20 mm drempels bij buitenruimtes

Achtergrond en aanleiding

Om de toegankelijkheid van balkons te borgen wordt een aanpassing opgenomen in het Bbl waarin de maximale hoogte van een drempel naar een balkon op 20 mm wordt gesteld. Dit gaat alleen gelden voor nieuwbouwwoningen. Afhankelijk van de bouwvorm kunnen hier verschillende kosten ontstaan ten opzichte van de huidige eisen. Overigens betreft dit zowel de toegang tot balkons als ook andere buitenruimtes zoals loggia's en dakterrassen.

Naast de drempel eis voor buitenruimtes, worden in de onderhavige wijziging van het Bbl nog aan andere wijzigingen doorgevoerd. Voor woningen wordt de wijziging dat alle toegangen van een woning of woongebouw een 20 mm drempel moeten hebben, teruggedraaid. Dit geldt nu alleen voor de hoofdtoegang. Dit is een lastenverlichting. Daartegenover staat de nieuwe verplichting dat ook de buitenberging een 20 mm drempel

¹⁷ 'Impactanalyse streefdoel 2030', Brink management/advies, 13 april 2020, zie <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/13/impactanalyse-streefdoel-2030>

¹⁸ [holland-solar-handreiking-voor-gemeentes-ter-stimulering-van-zon-op-dak.pdf](https://www.hollandsolar.nl/holland-solar-handreiking-voor-gemeentes-ter-stimulering-van-zon-op-dak.pdf) (hollandsolar.nl)

moet hebben. Aangenomen wordt dat deze wijziging overall kostenneutraal is. Verder zijn in de onderhavige wijziging van het Bbl diverse juridisch verbeteringen en verduidelijkingen door gevoerd van andere gebruiksfuncties dan woonfuncties. Dit betreft beleidsneutrale aanpassingen en er is geen sprake van het niveau van eisen. Voor de lastentoeename hieronder wordt daarom alleen gerekend met de 20 mm eis voor buitenruimten.

Wijziging

De artikelen 4.30, 4.31, 4.172, 4.182, 4.188, 4.191, 4.192 en 4.239 worden aangepast.

Financiële effecten

De totale kosten van deze wijziging worden geschat op minimaal € 0 per jaar tot maximaal € 51,9 miljoen per jaar. In het onderstaande kader is deze berekening nader toegelicht.

Tekstkader 5. Kwantificering financiële effecten

Op basis van het rapport van DGMR¹⁹ bedragen de extra kosten voor eis van een maximale drempelhoogte van 20 mm voor de toegang van balkons:

- Tussen de € 0 en de € 1.350 per balkon van 5 m².
- Tussen de € 400 en de € 5.400 per loggia of dakterras.

Het aantal balkons en dergelijken in nieuwbouwwoningen is niet vast te stellen. Voor balkons (en loggia's) betreft dit met name meergezinswoningen. In 2022 zijn 38.427²⁰ meergezinswoningen gebouwd. Voor balkons geeft dit een structurele kostenpost van minimaal € 0 per jaar en maximaal € 51.876.450 per jaar²¹.

Loggia's en dakterrassen die moeten voldoen aan deze eisen²² zijn voornamelijk aanwezig bij meergezinswoningen. Het is niet bekend welk aandeel dit betreft, maar aangenomen wordt dat dit een zeer beperkt deel is. Dit kosten zijn daarom niet gekwantificeerd, maar is naar verwachting daarom ook zeer beperkt.

Bestuurlijke lasten

De nieuwe eis van 20 mm zal onderdeel zijn van vergunningverlening en toezicht. Het is ten opzichte van het geheel van eisen dat geldt voor woongebouwen een klein onderdeel en zal daarom niet leiden tot significante extra kosten voor gemeenten voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en het toezicht op de uitvoering

3.7 Eenmalige kennisname

Om te weten welke wijzigingen er zijn en zich hieraan te kunnen houden is het nodig dan de betrokken partijen kennisnemen van de veranderingen. Omdat de partijen voor de verschillende wijzigingen nagenoeg gelijk zijn, zijn deze kosten samengenomen. We gaan hierbij uit van de volgende eenmalige kosten voor de kennisname:

- Gemeenten: alle 342 gemeenten moeten kennisnemen van deze veranderingen. We gaan er hierbij vanuit dat dit gemiddeld circa 8 uur per gemeente kost om kennis te nemen en te bepalen welke gevolgen dit heeft voor de gemeente. Op basis van een

¹⁹ 'BZK Regeleffectrapport 20 mm drempels voor buitenruimtes', DGMR, mei 2023.

²⁰ 'Cijfers over bouwen en wonen' 2023 gebaseerd op cijfers van ABF Research.

²¹ € 1.350 x 38.427 = € 51.876.450

²² Alleen indien de loggia of dakterras de primaire buitenruimte is en de woning dus niet als een andere buitenruimte heeft zoals een tuin.

uurtarief van een uurtarief van € 70²³ per uur (schaal 12, excl. btw) geeft dit eenmalige kosten ter hoogte van € 191.520²⁴.

- Bouwinstallatiebedrijven, architecten en projectontwikkelaars: Voor bedrijven die gebouwen ontwerpen en bouwen geldt dat de veranderingen invloed kunnen hebben op hun werkzaamheden. De kennisname en het bepalen welke aanpassingen nodig zijn worden hierdoor geschat op circa 8 uur per bedrijf. We schatten in dat voor deze doelgroepen circa 10.000 bedrijven²⁵ kennis moeten nemen. Met een uurtarief van € 54 geeft dit eenmalige kosten ter hoogte van € 4.320.000²⁶.
- Scholen: Dit betreft alleen de verplichte CO₂-meters. De tijdsbesteding kan hierdoor beperkt blijven tot 30 minuten voor de 3.686 scholen. Met een uurtarief van € 54 geeft dit eenmalige kosten ter hoogte van € 99.522²⁷.
- Burgers nemen niet zelf kennis van deze regelwijzigingen omdat zij, waar wijzigingen voor hen relevant kunnen zijn, gebruik maken van bedrijven die de werkzaamheden uitvoeren.

De totale kosten voor kennisname voor bedrijven komen hiermee op € 4,4 miljoen. Dit betreft de kennisname voor de bouwinstallatiebedrijven, architecten, projectontwikkelaars en scholen samen.

²³ Handleiding overheidstarieven 2021

²⁴ 342 gemeenten x 8 uur x € 70/uur = € 191.520

²⁵ Meegenomen zijn SBI'08 nummers 411, 432 en 7111 met personeel voor 2023 2^{de} kwartaal.

²⁶ 10.000 bedrijven x 8 uur x € 54/uur = € 4.320.000

²⁷ 3.686 scholen x 0,5 uur x € 54 = € 99.522.

4 Conclusies

4.1 Eenmalige regeldruk

In de onderstaande tabel zijn de eenmalige regeldrukeffecten weergegeven van de voorgenomen wijzigingen. Alle regeldrukeffecten voor bedrijven vallen onder de naleveingskosten. En zijn geen wijzigingen die administratieve lasten veroorzaken.

Tabel 8. Eenmalige lasten (* € 1 miljoen)

| Onderwerp | Bedrijven | Burgers |
|--|---------------|------------|
| Nestplaatsen beschermde diersoorten | - | - |
| Verplichte CO ₂ -meters bestaande scholen | € 13,8 | n.v.t. |
| Droge blusleidingen | - | n.v.t. |
| Regels vergunningplicht bouwen | - | - |
| Maatwerkvoorschrift zon op dak | onbekend | n.v.t. |
| Drempelhoogte buitenruimte | - | - |
| Kennisname | € 4,4 | - |
| Totaal | € 18,2 | € 0 |

4.2 Structurele regeldruk

In de onderstaande tabel zijn de structurele regeldrukeffecten weergegeven van de voorgenomen wijzigingen. Alle regeldrukeffecten voor bedrijven vallen onder de nalevingskosten. En zijn geen wijzigingen die administratieve lasten veroorzaken.

Tabel 9. Structurele lasten (* € 1 miljoen)

| Onderwerp | Bedrijven | Burgers |
|--|-------------------------|----------------------|
| Nestplaatsen beschermde diersoorten | € 67,7 - € 68,1 | € 4,7 - € 5,1 |
| Verplichte CO ₂ -meters bestaande scholen | - | n.v.t. |
| Droge blusleidingen | € 7,8 | n.v.t. |
| Regels vergunningplicht bouwen | - | - |
| Maatwerkvoorschrift zon op dak | onbekend | n.v.t. |
| Drempelhoogte buitenruimte | € 0 - € 51,9 | - |
| Totaal | € 75,5 - € 127,8 | € 4,7 - € 5,1 |

4.3 Bestuurlijke lasten

Voor de betrokken gemeenten geldt dat zij kennis moeten nemen van de veranderingen en toezicht moeten houden op de naleving van de gewijzigde verplichting. Deze laatste kosten zullen veelal onderdeel zijn van de reeds geldende procedures en geen significante wijzigingen van de kosten geven. Een onbekende kostenpost is het maatwerkvoorschrift zon op dak waarin de gemeenten zelf moeten bepalen of zij dit wel of niet gaan inzetten.

Tabel 10. Bestuurlijke lasten (* € 1 miljoen)

| Onderwerp | Enmalig | Structureel |
|--|---------------|-------------|
| Nestplaatsen beschermde diersoorten | - | - |
| Verplichte CO ₂ -meters bestaande scholen | - | - |
| Droge blusleidingen | - | - |
| Regels vergunningplicht bouwen | - | - |
| Maatwerkvoorschrift zon op dak | onbekend | onbekend |
| Drempelhoogte buitenruimte | - | - |
| Kennisname | € 0,19 | n.v.t. |
| Totaal | € 0,19 | € 0 |