

STAPPENPLAN DUURZAAM CONTRACTEREN

Datum	1 november 2017
Auteur	Brink Management/Advies

01 INLEIDING

01.01 Scope

Woningcorporaties hebben anno 2017 te maken met een breed scala aan regelgeving en (wettelijke) referentiekaders wanneer het gaat over duurzaamheids-, beheer- en onderhoudsbeleid. Zo zijn corporaties vanaf 1 januari 2021 verplicht hun nieuwbouwwoningen conform de richtlijn Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG) te realiseren.

Dit vloeit voort uit het Energieakkoord voor duurzame groei en uit de Europese richtlijn 'Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)'. Veel corporaties hebben echter hogere ambities op dit gebied. Zo zijn er woningcorporaties die hun nieuwbouwwoningen (of bestaande woningen in hun portefeuille) willen opwaarderen naar nul-op-de-meter-woningen. Dit houdt in dat het totale netto energieverbruik¹ (zowel het woninggebonden energieverbruik als het energieverbruik door de gebruiker) per jaar 0 of lager is.

Naast het aanpassen van het corporatiebeleid om deze 'nul-op-de-meter' duurzaamheidsambitie te verwezenlijken, is het belangrijk dat corporaties ook nadenken over de consequenties van deze ambitie op andere aspecten in de bedrijfsvoering. Dit heeft bijvoorbeeld effect op het inkoopbeleid van corporaties. Corporaties hebben behoefte aan duidelijkheid over het realiseren van de genoemde duurzaamheidsambitie: Hoe garanderen corporaties middels hun inkoopbeleid dat de nul-op-de-meter-ambitie wordt behaald in haar nieuwbouwprojecten? Bij wie ligt de verantwoordelijkheid om deze ambitie te monitoren tijdens de beheers- en exploitatiefase? En wat voor samenwerkingsvorm met marktpartijen past hier het beste bij?

Deze notitie heeft als doel om corporaties inzicht te verschaffen in een inkoopproces waarbij de genoemde duurzaamheidsambitie (het realiseren van nul-op-de-meter woningen) en het bijbehorende beheer en onderhoud zijn opgenomen. Anders gezegd: Hoe kunnen woningcorporaties duurzaam contracteren? Belangrijke vragen hierbij zijn:

- ▶ Welke (wettelijke) kaders en regelgevingen omtrent het realiseren van nul-op-de-meter-woningen zijn van toepassing op het (inkoop)beleid van woningcorporaties?
- ▶ Hoe vertaalt de nul-op-de-meter-ambitie van corporaties zich naar hun inkoopbeleid?
- ▶ Waar liggen de keuzemomenten voor corporaties op strategisch (waarom?), tactisch (wat?) en operationeel (hoe?) niveau omtrent deze onderwerpen?
- ▶ Bij wie liggen de verantwoordelijkheden omtrent deze onderwerpen in de exploitatiefase en hoe kunnen corporaties hier gericht op sturen door middel van een efficiënte project- en risicobeheersing?

01.02 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de relevante begrippen, regelgevingen en (wettelijke) kaders omtrent duurzaam contracteren uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden verschillende varianten van duurzame woningen beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens het proces van implementatie van de nul-op-de-meter-ambitie binnen het inkoopbeleid van woningcorporaties.

¹ Onder 'netto energieverbruik' wordt verstaan: De som van de energieopwekking en het energieverbruik.

02 ALGEMENE VOORSCHRIFTEN

Er bestaat een breed scala aan wet- en regelgeving wanneer het gaat om het realiseren van duurzame woningen door woningcorporaties. In dit hoofdstuk worden de van toepassingszijde en in de nabije toekomst verwachte kaders en regelgeving kort beschreven. Tevens worden er in dit hoofdstuk verschillende varianten van duurzame woningconcepten beschreven, waaronder de nul-op-de-meter-woning.

02.01 (Wettelijke) kaders en regelgeving

Wet- en regelgeving

- ▶ Energieprestatie coëfficiënt (EPC): Sinds 2015 mag de EPC-waarde voor nieuwbouwwoningen maximaal 0.4 bedragen. Gemeenten toetsen hierop bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Vanaf 1 januari 2021 wordt de EPC eis vervangen door de BENG richtlijn.
- ▶ Energielabel: Voor utiliteitsgebouwen is een energielabel bij de verkoop, verhuur of oplevering verplicht.
- ▶ Milieuprestatieberekening Gebouw (MPG): In deze berekening wordt berekend wat de milieubelasting is van de materialen die in het gebouw zijn toegepast. Deze bestaat uit de kosten die gemaakt moeten worden om de gemaakte schade (door het winnen van de materialen) aan het milieu ongedaan te maken. Vanaf 1 januari 2018 is bij iedere vergunningsaanvraag voor nieuwe woningen het aanleveren van een MPG verplicht en dient te worden voldaan aan een maximale grenswaarde (voor nieuwbouw 1 euro/m² BVO/jaar).

Ook bestaat er voor woningcorporaties de mogelijkheid om hun investering(en) in nul-op-de-meter(NOM) woningen (gedeeltelijk) terug te verdienen door middel van de Energieprestatievergoeding (EPV).

- ▶ Energieprestatievergoeding (EPV): Sinds 1 sept 2016 mogen corporaties met de EPV een vergoeding van hun huurders vragen voor (bijna) nul-op-de-meter woningen. De EPV is in het leven geroepen om renovaties tot energieneutrale woningen met volledig elektrische energieopwekking of met een duurzame warmtevoorziening in de woning/het complex te stimuleren:
 - ▶ Per 1 feb 2017 mogen corporaties de EPV ook gebruiken voor zeer energiezuinige woningen die zijn aangesloten op het aardgasnet (geldt voor 5 jaar). Voorwaarde hiervoor is dat de woning bij de renovatie vergaand wordt geïsoleerd, zodat verwarming weinig energie vraagt. Ook moeten er extra zonnepanelen op het dak worden geplaatst om het gasverbruik te compenseren dat nodig is voor de resterende hoeveelheid benodigde energie voor verwarming van de woning en warm water².
- ▶ BENG-maatregelen (EU): Dit is de toekomstige vervanger van de Energieprestatie coëfficiënt (EPC) en houdt in dat alle nieuwbouw in Nederland vanaf 1 januari 2021 moet Bijna Energie Neutraal Gebouw (BENG) zijn. Dit is vergelijkbaar met een EPC van bijna 0, met aanvullende eisen rond energiegebruik en energieopwekking. Deze eis wordt per 1 januari 2021 in het Bouwbesluit opgenomen. De BENG criteria zijn:
 1. De energiebehoefte van een gebouw. Dat is de vraag naar warmte, koeling en ventilatie. Deze eis gaat uit van een 'standaardbewoning' en 'standaardgedrag' en is dus vooral gerelateerd aan de bouwschil en onafhankelijk van gebruik. Voor 2021 geldt vermoedelijk de eis van 25 kWh/m²/jaar (thermische energie).
 2. Het primaire energieverbruik. Dat is het energieverbruik van alle installaties, inclusief warm tapwater. Wie zelf energie opwekt, mag hier energie-eenheden van aftrekken, net als een aftrekpost voor de afname van groene stroom. Deze eis is te vergelijken met de EPC nu. Ook hier geldt de eis van 25 kWh/m²/jaar.
 3. Het aandeel hernieuwbare energie. Dat is de hernieuwbare energie, zoals zonnepanelen, zonneboiler, warmtepomp, en onder voorwaarden ook biomassa, of aansluiting op een warmtenet dat wordt gevoed met restwarmte. Voor de warmtepomp moet het aandeel hernieuwbare energie worden vastgesteld. Per 2021 geldt de eis van 50%.

² Meer informatie omtrent de Energieprestatievergoeding vindt u via: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/energieprestatievergoeding>

Akkoorden en convenanten

- ▶ Klimaatakkoord: Eind 2015 hebben ruim 200 lidstaten van de Verenigde Naties ingestemd met het klimaatakkoord van Parijs dat als doelstelling heeft de opwarming van de aarde onder de 2°C te houden. Op 4 oktober 2016 heeft het Europees Parlement hiermee ingestemd. Om dit te realiseren wordt getracht de wereldwijde uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in 2050 met 80%-95% terug te dringen ten opzichte van 1990. In het jaar 2100 moet de totale emissie zijn teruggedrongen tot nul.
- ▶ Energieakkoord (2013) voor duurzame groei: Dit akkoord is in september 2013 door meer dan veertig organisaties gesloten met als doel het bevorderen van de duurzaamheid van onze samenleving en economie, waarin afspraken zijn gemaakt over onder andere energiebesparing en duurzame energieopwekking.
- ▶ Koepelconvenant Energiebesparing Gebouwde Omgeving (2012): Een gezamenlijk, geactualiseerd convenant bestaande uit de bestaande convenanten 'Energiebesparing bestaande gebouwen', 'Energiebesparing corporatiesector' en het Lente-akkoord: Energiebesparing in de nieuwbouw.
- ▶ Energiebesparing Corporatiesector en Lenteakkoord Energiezuinige nieuwbouw (2008): Volgens deze convenanten moeten alle corporatiewoningen in 2020 gemiddeld Energielabel B hebben. Dit betekent dat er ten minste een gemiddelde Energie-Index van 1,25 behaald moet worden. Dit komt overeen met een besparing van het gebouwgebonden energieverbruik van 33% in 2020 ten opzichte van 2008.

03.01 Nul-op-de-meter woning

Het jaarlijkse netto verbruik van de woning is bij een dergelijke woning kleiner of gelijk aan nul. De term 'nul-op-de-meter' verschilt van de termen Energielabel A, Energie-neutrale woningen, Energie-nul woningen, energiebalanswoningen of EPC-0-woningen in het feit dat het ook het gebruikersverbruik wordt meegenomen in de jaarberekening in plaats van alleen het woning gebonden energieverbruik. Hiermee is een nul-op-de-meter woning het meest duurzaam van de hier genoemde varianten.

Voor woningcorporaties is het belangrijk dat de opdrachtnemer het realiseren van deze prestatie-eis niet alleen afspreekt tijdens het inkoopproces, maar dit daadwerkelijk in de praktijk kan garanderen. Dit wordt doorgaans vastgelegd in prestatiecontracten tussen opdrachtgever en -nemer. Natuurlijk wil de opdrachtgever de afspraak kunnen toetsen. Daarom bevatten deze prestatiecontracten vaak afspraken over monitoring en langjarig onderhoud. De lengte van deze contracten hangt af van de projectspecifieke wensen van de opdrachtgever en varieert van 10 tot 40 jaar. Voor deze gehele termijn garandeert de opdrachtnemer dat de energienota elk jaar op nul uitkomt, de meterstand op nul blijft staan en/of dat het energieverbruik netto nul bedraagt. Hoewel deze procedure eenvoudig lijkt, zijn er een aantal aspecten die deze procedure in de praktijk bemoeilijken. Het (energiezuinige) gebruik van de woning door de bewoners valt namelijk vooraf niet door de opdrachtnemer te garanderen, waardoor het nakomen van de beloofde prestatie wordt bemoeilijkt. Hiervoor zijn een heldere communicatie met (toekomstige) bewoners of het aanbrenge van marges in de prestatie-eisen noodzakelijk.³

Voor *renovatieprojecten* kan het **NOM-keurmerk** worden ingezet. Dit geeft woningcorporaties de zekerheid dat een opdrachtnemer die een NOM woning belooft, ook een NOM woning levert. Om NOM-keur te verkrijgen, is onder andere het volgende nodig (net als bij een prestatiecontract):

- ▶ meerjarenonderhoudsplan;
- ▶ plan voor bewonerscommunicatie;
- ▶ monitoringsplan.

De nieuwbouwversie van NOM-keur is tijdens het schrijven van deze notitie in ontwikkeling en is naar verwachting in mei 2017 gereed voor gebruik. Simon Verduijn, manager NOM Keur bij de Stroomversnelling heeft de nieuwbouwversie nader toegelicht tijdens de ZEN-platformbijeenkomst van 7 maart 2017. Hierover is meer te lezen via: <https://www.lente-akkoord.nl/nom-keur-nieuwbouw-lastig-verkopen/>.

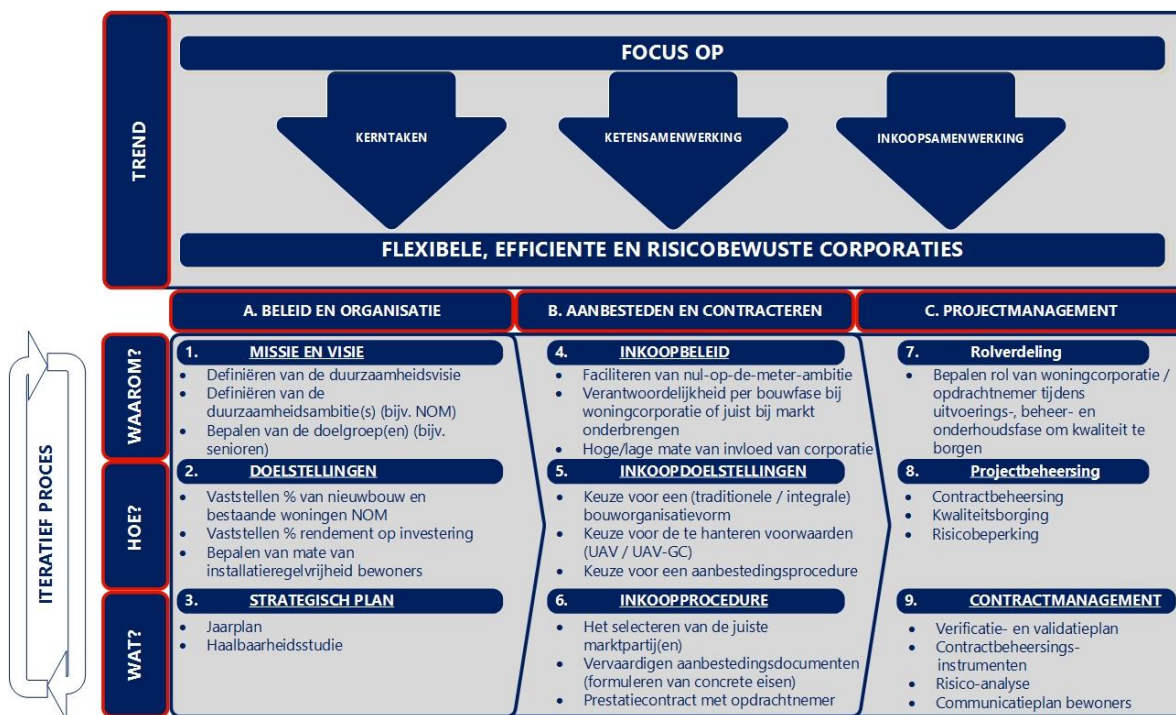
03.02 Andere varianten

- ▶ **Energieleverende woning:** De woning creëert een overschot aan energie die terug het net in wordt geleid. Hierbij produceert de woning meer energie dan de woning nodig heeft. Hierdoor is de woning zelfvoorzienend op elektriciteits- en warmtegebied.
- ▶ **Zelfvoorzienende woning:** De woning is in tegenstelling tot een energieneutrale woning, niet aangesloten op energienetten voor aardgas, warmte of elektriciteit. Alle energie wordt zelf opgewekt en opgeslagen. Deze variant komt echter bijna niet voor in de seriematige woningbouw, omdat de thuisaccu's nog erg duur zijn en daardoor niet rendabel.
- ▶ **Passieve woning:** In een passieve woning wordt er optimaal gebruik gemaakt van passieve warmtewinsten uit de bodem en via de zon. Er is geen conventioneel verwarmingssysteem nodig en toch heerst er een aangenaam binnenklimaat. Om te bereiken dat een passieve woning of een passief gebouw aan de minimumeisen voldoet, is het keurmerk PassiefBouwenKeur ontwikkeld. Dit keurmerk is het bewijs dat de passieve woning (of het gebouw) aan de passiefnormen voldoet en dat het bouwen van de woning conform het ontwerp en de passiefnormen is gebeurd. Hierbij worden er controles tijdens de bouw uitgevoerd en een blowerdoortest gedaan. Ook vindt er een controle plaats van de ventilatie-installaties bij de oplevering.

³ Procedure omtrent prestatiecontracten uit 'Nul op de meter: Ervaringen van vernieuwers in de woningbouw' (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015)

Om corporaties te ondersteunen bij de implementatie van de nul-op-de-meter ambitie is onderstaand model ontwikkeld. Het model in figuur 1 is bedoeld ter verduidelijking van de implementatie van de nul-op-de-meter-ambitie door woningcorporaties. Dit wordt gedaan aan de hand van enkele praktijkontwikkelingen.

Woningcorporaties maken een verschuiving door waarbij zij zich steeds meer op hun kerntaken richten, zoals sociale huisvesting en het behartigen van bijbehorende maatschappelijke belangen. Corporaties nemen daarnaast in toenemende mate de regisseursrol op zich waarbij flexibiliteit, efficiëntie en risicomanagement een belangrijke rol spelen. Tevens staan keten- en inkoop samenwerking centraal binnen deze nieuwe rol als regisseur. Het model wordt hieronder per onderdeel nader toegelicht.



Figuur 1 model implementatie van de nul-op-de-meter ambitie

A Beleid en organisatie

De implementatie van de nul-op-de-meter ambitie begint bij het vormen van een adequaat beleid en het vertrouwd maken van de organisatie met het principe van nul-op-de-meter woningen. Dit begint bij het herkennen en vormen van een heldere missie en visie van de corporatie (**stap 1 in figuur 1**). Deze komen tot uiting door middel van gerichte doelstellingen (**stap 2 in figuur 1**). Heeft een corporatie bijvoorbeeld de ambitie om haar (nieuwbouw)woningportefeuille te verduurzamen of hiervan een gedeelte naar nul-op-de-meter-woningen te renoveren, dan zal de corporatie hier duidelijke doelen voor moeten stellen. Het formuleren van deze doelstellingen bestaat echter niet alleen uit het bepalen van percentages en financiële rendementen. Het is voor corporaties ook belangrijk om in dit stadium na te denken over implicaties op de lange termijn. Zo kan men alvast nadenken over de mate van regelvrijheid van de toekomstige bewoners in hun nul-op-de-meter-woning (hebben deze bewoners bijvoorbeeld de vrijheid om bepaalde klimaatprogramma's aan te passen?).

Dit heeft verderop in het traject tijdens de inkoop- en exploitatiefase gevolgen voor de garanties en de te maken afspraken met (NOM) opdrachtnemers/leveranciers. De ontwikkelde doelstellingen worden vervolgens geconcretiseerd (**stap 3 in figuur 1**). Dit kan bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van een haalbaarheidsstudie en een jaarplan. In deze documenten komen het beleid en de bijbehorende doelstellingen van de corporatie samen en worden deze SMART geformuleerd.

B Aanbesteden en contracteren

Als de corporatie haar doelstellingen (gebaseerd op haar nul-op-de-meter-ambitie) heeft geformuleerd, is het aan de corporatie om haar inkoopbeleid hierop in te richten. Door middel van het inkoopbeleid wordt duidelijk hoe de nul-op-de-meter-ambitie op de markt wordt gezet (**stap 4 in figuur 1**). Hier wordt bepaald bij wie de verantwoordelijkheid per bouwfase ligt gedurende het bouwproces. De mate van invloed die de woningcorporatie tijdens het bouwproces kan uitoefenen, hangt hier sterk van af. Hierbij kan gedacht worden aan de gewenste mate van invloed van de woningcorporatie gedurende de ontwerp-, realisatie-, beheer- en onderhoudsfase en wie de verantwoordelijkheid voor deze fasen van de nul-op-de-meter-ambitie draagt.

Om dit op een adequate manier te doen, kunnen corporaties inkoopdoelstellingen opstellen (**stap 5 in figuur 1**). Hierbij moeten corporaties goed nadenken over aspecten die in een latere (exploitatie)fase aan bod komen. Zo moeten de corporaties bepalen welke bouworganisatievorm zij willen hanteren en welke bijbehorende contractvorm wordt aangegaan met (een) marktpartij(en). Corporaties kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om de traditionele vorm te hanteren waarbij er voor elke fase (ontwerp, uitvoering, onderhoud en financiering) een andere marktpartij wordt aangetrokken. Hierbij is elke partij afzonderlijk verantwoordelijk voor het door hen gerealiseerde werk. Omdat de ambitie van nul-op-de-meter-woningen vanuit woningcorporaties veelal wordt geconcretiseerd via functionele eisen aan deze woningen, waarbij de uitvoering op detailniveau in handen ligt van de markt, heeft een traditionele contractvorm niet altijd de voorkeur. Een integrale contractvorm kan dit uitgangspunt vaak beter faciliteren. Bij een dergelijke contractvorm is er doorgaans één marktpartij verantwoordelijk voor twee of meerdere bouwfasen (bijvoorbeeld ontwerp, realisatie en onderhoud). Hierbij kan er vroeg in de ontwerpfase al door de markt worden meegedacht over innovatieve duurzaamheidsoplossingen, worden doorlooptijden vaak verkort, wordt de kwaliteit van het werk vaak hoger en wordt er een hogere klanttevredenheid behaald. Dit zijn allemaal wenselijke uitgangspunten voor het realiseren van nul-op-de-meter-woningen.

Wanneer de corporatie een passende bouworganisatievorm (en bijbehorende contractvorm) heeft gekozen, kan men een aanbestedingsprocedure selecteren. Ook door het kiezen van een passende aanbestedingsprocedure kan de corporatie de mate van invloed bepalen die zij heeft in het hele traject. Zo kan de corporatie het door haar gewenste resultaat beter op de markt afstemmen door bijvoorbeeld een of meerdere dialooggesprekken met de marktpartij(en) in het proces op te nemen. In deze dialooggesprekken worden vervolgens beleid en (technische) mogelijkheden op elkaar afgestemd. Dit zorgt voor een betere oplossing voor beide partijen waardoor het volledig verwezenlijken van de bij **stap 1** geformuleerde (duurzaamheids)ambities steeds dichterbij komt. Wanneer de corporatie haar inkoopbeleid en -doelstellingen heeft vastgesteld, is het tijd om de aan de aanbesteding deelnemende marktpartij(en) te selecteren om de duurzaamheidsambitie te realiseren. Hierbij is het belangrijk dat alle uitgangspunten worden vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten, die als basis dienen voor de inschrijving van de opdrachtnemer(s). In deze aanbestedingsdocumenten formuleert de corporatie de concrete eisen die zij stelt aan de nul-op-de-meter woning(en) en beschrijft zij hoe de aanbesteding gaat verlopen.

C Projectmanagement

Zodra de inkoopfase is afgerond en er geschikte marktpartijen zijn geselecteerd, is het belangrijk dat alle partijen de gemaakte afspraken nakomen gedurende de volgende fase(n) om de kwaliteit van de NOM-woningen te waarborgen en de risico's voor alle partijen te beperken. Er dienen hierbij heldere afspraken te worden gemaakt over hoe en door wie de kwaliteit van het werk tijdens én na de uitvoering van het project wordt gecontroleerd en beoordeeld (**stap 7 in figuur 1**). Om dit te bewerkstelligen is een adequate projectbeheersing nodig (**stap 8 in figuur 1**). Hierbij is ook de gekozen contractvorm (zoals bepaald tijdens **stap 6 in figuur 1**) van belang. Is er bijvoorbeeld sprake van een integrale contractvorm waarbij de opdrachtnemer voor meerdere fasen verantwoordelijk is (bijvoorbeeld ontwerp, uitvoering en onderhoud), dan wordt het werk behorende tot al deze fasen tijdens de contractbeheersing beoordeeld. Bij een dergelijke contractvorm is het aan de opdrachtnemer om te bewijzen dat hij zich aan de gemaakte afspraken heeft geconformeerd en dus de beloofde kwaliteit garandeert.

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is er bij het ontwikkelen van nul-op-de-meter-woningen vaak sprake van een prestatiecontract tussen opdrachtnemer en -gever, waarbij door de opdrachtnemer de garantie wordt afgegeven dat de nul-op-de-meter-ambitie daadwerkelijk wordt bewerkstelligd. Een dergelijk contract bevat daarom vaak een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) waarmee de opdrachtnemer deze garantie gedurende een bepaalde periode kan waarmaken.

Tot slot voert de corporatie contractmanagement uit (**stap 9 in figuur 1**). Een belangrijk onderdeel hiervan is het verificatie- en validatieplan. De gemaakte afspraken kunnen hierin via verschillende contractbeheersings-instrumenten worden bewaakt. Hierbij kan worden gedacht aan een zogenaamd 'webbased Document Management Systeem', een relationele c.q. semantische database (zoals bijvoorbeeld Relatics) en een Bouwwerk Informatie Management systeem (BIM). Ook wordt de opdrachtnemer vaak gevraagd een risicoanalyse te maken waarin inzichtelijk wordt waar de opdrachtnemer risico's verwacht tegen te komen. Een van die risico's bij het realiseren van nul-op-de-meter-woningen is het gebruik door de (toekomstige) bewoner(s). Kiezen de bewoners er bijvoorbeeld voor om dagelijks de ramen in een bepaalde ruimte open te laten staan, dan gaat dit ten koste van de energiezuinigheid van deze ruimte en dus van de woning. Daarom is een heldere communicatie richting de bewoners binnen het operationeel management erg belangrijk. Op deze manier wordt de kans op een juist gebruik van de woning vergroot en worden risico's geminimaliseerd.