



Handreiking renoveren of slopen: oplegger

Oktober 2023

Inleiding

De vraag wanneer over te gaan op sloop-nieuwbouw houdt corporaties al bezig sinds de stadsvernieuwing en daarvoor. Sinds 2001 zijn jaarlijks tussen de 6.000 en 16.000 woningen gesloopt. In het onderzoek naar Opgaven en Middelen is gerekend met een vervanging van 0,33% van de voorraad. Uit het programma Opgaven en Middelen in de regio zijn verschillende geluiden gekomen dat dit aandeel te laag zou zijn. Dit bleek lastig te onderbouwen. Tegelijk zijn er geluiden dat sloop onwenselijk is, gezien het tekort aan betaalbare woningen en omdat renovatie duurzamer is. De afweging tussen slopen of renoveren is een dilemma waarvoor corporaties handvatten kunnen gebruiken.

Aedes heeft daarom gevraagd om in beeld te brengen welke argumenten corporaties hanteren voor sloop-nieuwbouw, om een indicatie te geven van de sloop-opgave en om op basis van deze inzichten een handreiking te maken voor overwegingen bij sloop-nieuwbouw.

Om inzicht te geven in de argumenten is eerst een analyse gemaakt van de door corporaties gesloopte woningen in de periode 2018-2021. Welke woningen waren dat, waar stonden deze woningen en hoe verhoudt de sloop van de verschillende typen woningen zich tot de opbouw van de voorraad? Daarnaast zijn een enquête en 3 groepsinterviews gehouden om een beeld te krijgen van de argumenten die spelen bij sloop-nieuwbouw. Op basis hiervan is een onderzoeksrapport geschreven.

Aan de vraag of renovatie duurzamer is dan sloop-nieuwbouw is een apart onderzoek gewijd. Hierin is de CO₂-impact van sloop-nieuwbouw afgezet tegen verschillende varianten van renovatie, zowel in termen van energie als materiaalgebruik. Het onderzoek biedt direct een handvat voor de afweging tussen sloop-nieuwbouw en renovatie in termen van CO₂-impact.

Ten slotte is een handreiking gemaakt met handvatten voor corporaties bij de afweging tussen sloop-nieuwbouw en renovatie. Dit is geen mathematisch model waar een complex in gaat en waar een advies uitkomt. Het is meer een checklist met alle aspecten om rekening mee te houden.

Vooraf

Slopen is voor corporaties geen doel op zich. Het is een strategie voor de aanpak van oude woningen met een slechte energieprestatie en andere kwaliteitsproblemen. Het verdichten en daarmee toevoegen van woningen is een bijkomend voordeel, vooral in gebieden waar de druk op de woningmarkt hoog is.

Slopen wordt bijna altijd afgezet tegen ten minste 1 renovatievariant. De varianten worden vergeleken in termen van betaalbaarheid, beschikbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid en



financiën. Corporaties gaan alleen over tot sloop als de renovatievariant minder gunstig uitpakt. In de meeste gevallen krijgt renovatie de voorkeur.

In de praktijk worden daarom weinig woningen gesloopt. In het huidige tempo wordt de bestaande voorraad in 300 jaar vervangen. In de periode 2006-2009 sloopten corporaties jaarlijks ruim 15.000 woningen, in recente jaren lag dit aantal op de helft. Er lijkt een samenhang te zijn met het aantal nieuwe woningen dat corporaties bouwen.

1. Welke argumenten hanteren corporaties bij sloop-nieuwbouw?

Argumenten tegen:

- Renovatie is duurzamer dan sloop-nieuwbouw.
- De praktijk wijst uit dat de huren na renovatie lager zijn dan na sloop-nieuwbouw. Dit voordeel wordt deels teniet gedaan door de huurtoeslag.
- Sloop-nieuwbouw is kapitaalintensief en een relatief dure oplossing om woningen toe te voegen ten opzichte van nieuwbouw op uitleg- en herontwikkelingslocaties, afhankelijk van keuzes die je maakt in huurbeleid.
- Je offert de waarde van de woning die er staat op, maakt extra sloopkosten om het plat te gooien en bouwt vervolgens 30-40% onrendabel terug.
- Het aantal woningen dat extra kan worden gebouwd, is meestal beperkt door de stedenbouwkundige randvoorwaarden, zoals parkeren en weerstand tegen het verhogen van het bouwvolume.
- Huurders zijn hun huis lang kwijt.
 - Dit is onprettig voor de huurders.
 - De herhuisvestingsopgave levert een tijdelijke extra behoefte op aan woningen in de toch al krappe markt.
- Renoveren is over het algemeen financieel gunstiger dan sloop-nieuwbouw.
 - Hierbij moet sloop-nieuwbouw vergeleken worden met renovatie naar de Standaard omdat alle woningen daar in 2050 aan moeten voldoen.
 - De totale kosten tussen deze varianten verschillen niet heel veel. (In het verleden werden de stichtingskosten van sloop-nieuwbouw vaak vergeleken met een gangbare renovatie naar bijvoorbeeld label B. De kosten hiervoor zijn lager dan voor renovatie naar de Standaard in combinatie met het verbeteren van de woningen.)
- Het proces van sloop-nieuwbouw kost veel tijd.
 - Sloop-nieuwbouw kost veel tijd, zeker als het bestemmingsplan gewijzigd moet worden.
 - Sommige gemeenten werken goed mee, maar vaak is de ambtelijke capaciteit beperkt.



Sloop-nieuwbouw heeft ook voordelen:

- Het biedt de mogelijkheid voor verdichting en verbetering van de stedenbouwkundige situatie.
- Het is ook een manier om woningen met slechte kwaliteit (te klein, schimmel, vocht, tocht, oud, slecht of niet te verduurzamen) te vervangen voor woningen met goede kwaliteit.
- Sloop kan een manier zijn om de bevolkingssamenstelling van wijken te differentiëren en daarmee mogelijk de leefbaarheid te verbeteren. Dit was 10 jaar geleden in zwang, maar is momenteel minder vaak de primaire reden voor sloop-nieuwbouw.
- Het biedt de mogelijkheid om woningen te bouwen die passen bij de actuele behoefte, bijvoorbeeld aan seniorenwoningen en woningen voor starters.
- Sommige huurders zijn blij met sloop omdat zij weinig binding hebben met de woning, de verhuiskostenvergoeding goed is en het alternatief zeker zo aantrekkelijk.
- Sloop-nieuwbouw is een (dure) manier om woningen toe te voegen als er geen andere locaties beschikbaar zijn voor nieuwbouw.
- Sloop-nieuwbouw leidt tot lage onderhoudslasten omdat het onderhoud aan nieuwe woningen relatief beperkt is.

2 argumenten tegen sloop nemen aan gewicht toe: het woningtekort en het effect op duurzaamheid. De verwachting is dat corporaties daarom eerder dan in de afgelopen jaren zullen kiezen voor renovatie (of verkoop), tenzij... Renoveren in plaats van slopen is niet op voorhand voordeliger. Omdat de hele voorraad naar de standaard moet in 2050, moet sloop afgezet worden tegen renoveren naar dit niveau. Voor E-, F- en G-labels lijkt dit bijna net zo duur als sloop-nieuwbouw.

De verschillen in de uitgangspositie in regio's en tussen corporaties plaatsen de sloopopgave in een ander perspectief. Ten eerste verschilt de opbouw van de woningvoorraad sterk per regio. In Groningen, Noord- en Zuid-Holland is bijvoorbeeld de vooroorlogse voorraad relatief groot. En in Drenthe zijn nauwelijks nog woningen met F- en G-labels te vinden. Ten tweede verschilt de woningbehoefte per regio naar aantal en type woningen. In de voormalig krimpgebieden is minder behoefte aan het toevoegen van woningen. In grote steden zijn relatief veel appartementen zonder lift, die niet geschikt zijn voor ouderen en zijn er meer wijken waar de leefbaarheid achterblijft. Ten derde verschilt de financiële positie van corporaties, hoewel er geen relatie is gevonden tussen deze positie en het aandeel sloop.

2. Geef een indicatie van het aantal te slopen woningen tot 2030

De sloopopgave is complex en niet voor alle factoren zijn meetbare indicatoren voorhanden op het benodigde schaalniveau. Daarom is de sloopopgave vanuit verschillende invalshoeken benaderd.

Hieruit komt het beeld naar voren dat de komende jaren tussen de 10.000 en 15.000 woningen per jaar gesloopt gaan worden, waarbij 10.000 meer reëel lijkt. De verwachting is dat renovatie steeds vaker de voorkeur krijgt in verband met duurzaamheid en het woningtekort.



De kosten voor renovatie naar de standaard zijn bijna net zo hoog als de kosten voor sloop-nieuwbouw, waardoor de gekozen strategie financieel weinig verschil maakt.

3. Ontwikkel een leidraad/afwegingskader (maatschappelijk/financieel) passend bij de druk op de woningmarkt

- Vastgoed is beperkt te sturen doordat de bestaande voorraad moeilijk zodanig aangepast kan worden dat de woningen meer gaan bijdragen aan de corporatiedoelstelling, want:
 - De kwaliteit ligt vast.
 - De mutatiegraad is laag.
 - Huren zijn gereguleerd en liggen voor langere tijd vast.
 - Financiering ligt vast.
- Wanneer woningen een dermate lage kwaliteit hebben dat sloop wordt overwogen, dan biedt dit veel vrijheidsgraden om te sturen en de woningen of de locatie zo aan te passen, dat deze beter aansluiten bij de corporatiedoelstellingen.
- In het licht van de negatieve effecten van sloop-nieuwbouw is daarom aan te bevelen om alternatieven uit te werken die zoveel mogelijk bijdragen aan de ondernemingsdoelen. Dit kunnen renovatie- en verduurzamingsvarianten zijn, al dan niet in combinatie met het toevoegen van woningen (optoppen). Verkoop is ook een optie, die niet veel overwogen wordt, maar zeker vanuit financieel perspectief het overwegen waard is. Met de opbrengsten uit verkoop kunnen mogelijk meer woningen worden toegevoegd aan de voorraad dan bij sloop-nieuwbouw. Zeker omdat de verkochte woningen naar alle waarschijnlijkheid blijven staan, waardoor de woningvoorraad per saldo groter wordt. Vervolgens kunnen de effecten van sloop-nieuwbouw op de corporatiedoelen afgezet worden tegen de effecten van de uitgewerkte varianten. De verwachting is dat steeds vaker de balans zal doorslaan in het voordeel van renovatie.
- De CO₂-impact van sloop-nieuwbouw is groot. Wanneer over gegaan wordt tot sloop, dan is het vanuit duurzaamheid aan te bevelen om:
 - Zo circulair mogelijk te slopen (hergebruik materialen)
 - De nieuwbouw zo circulair mogelijk te realiseren. Dat wil zeggen zoveel mogelijk bouwen met gebruikte of biobased materialen.
- RIGO heeft een handzame leidraad geschreven die corporaties kunnen gebruiken bij de afweging tussen sloop en renovatie.