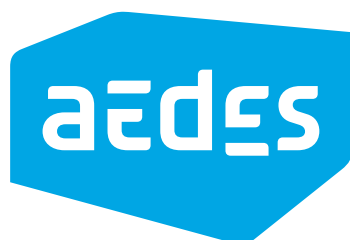




HANDREIKING RENOVEREN OF SLOPEN?

OKTOBER 2023

vereniging van
woningcorporaties



INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| 1 INLEIDING | 3 |
| 1.1. Leeswijzer: beleidsachtbaan als kapstok | 3 |
| 2 ANALYSE OP COMPLEXNIVEAU | 5 |
| 2.1. Renoveren tenzij? | 5 |
| 2.2. Onderzoek de varianten | 6 |
| 2.3. Betrek bewoners tijdig en goed | 9 |
| 3 TREK HET BREDER: DE HELE BELEIDSACHTBAAN | 10 |
| 3.1. Overwegingen in de beleidsachtbaan | 10 |
| 3.2. Portefeuillestrategie | 11 |
| 3.3. Gemengde wijken | 11 |
| 3.4. Verduurzaming en milieubeslag | 11 |
| 4 VAN AFWEGINGSKADER NAAR AFWEGING | 13 |
| 4.1. Een afgewogen verhaal | 13 |
| BIJLAGE CHECKLIST MENSEN, STENEN, GELD | 15 |

1 INLEIDING

Corporaties hebben een continue opgave om de kwaliteit van hun woningen bij de tijd te houden: voor de huidige bewoners, voor nieuwe bewoners, voor het klimaat en om de waarde op peil te houden. Voor het grootste deel gebeurt dat via onderhoud. Als bij een zaagtand wordt de geleidelijk afnemende kwaliteit met kleine of grote ingrepen weer op peil gebracht, zodat het vastgoed weer een tijd meekan en de levensduur wordt verlengd.

Nationale prestatieafspraken

Verduurzaming en vergaande investeringen in woningverbetering zijn belangrijk onderdeel van de Nationale prestatieafspraken. De verduurzaming is een complexe opgave die tot 2050 veel vraagt van corporaties. Corporaties gaan al hun woningen met een E-, F-, of G-label tot en met 2028 versneld verduurzamen. Dit sluit aan op het doel om in 2030 675.000 woningen vergaand te isoleren en om 450.000 bestaande corporatiewoningen aardgasvrij te maken. Corporaties investeren daarom tot en met 2030 jaarlijks € 200 miljoen extra in woningverbetering, met focus op een versnelde aanpak van vocht en schimmel, loden leidingen, asbest en brandveiligheid. Vanaf 2026 mogen er geen woningen meer zijn met een slechte staat van onderhoud (met uitzondering van woningen die door nieuwbouw vervangen worden).

Maatschappelijke context van slopen

De norm is dus doorexploiteren, onderhouden en renoveren. Maar in een deel van het bezit is de vraag of dat voldoende is om de beoogde kwaliteit te realiseren. En of sloop-nieuwbouw niet een beter antwoord is, om verschillende redenen.

De sloopdiscussie speelt al sinds de stadsvernieuwing en van ver daarvoor, maar steeds in een andere context. In het begin van deze eeuw was sloop-nieuwbouw vooral in grotere steden een instrument om de leefbaarheid in aandachtswijken te verbeteren. Intussen speelt de discussie meer tegen de achtergrond van de opgave om de woningvoorraad te verduurzamen.

De analyse van watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl laat zien dat het in bijna alle gevallen gaat om oudere woningen in de woningvoorraad, vaak ook met technische uitdagingen zoals gehorigheid, vochtproblematiek en specifieke problemen, bijvoorbeeld voor de fundering.

Sinds een aantal jaar vindt de discussie over sloop steeds vaker ook plaats in het kader van het woningtekort. Corporaties in heel Nederland zijn hard op zoek naar locaties om snel woningen toe te voegen. Wanneer die locaties niet (snel genoeg) beschikbaar komen, wordt voor veel corporaties sloop-nieuwbouw een belangrijker manier om via verdichting toch woningen toe te voegen.

1.1 LEESWIJZER BELEIDSACHTBAAN ALS KAPSTOK

Deze handreiking gaat over de vraag wat de overwegingen zijn om voor renovatie of sloop te kiezen, of iets anders. We hebben niet de illusie een stroomschema te maken waar je doorheen loopt en waaruit het optimale scenario rolt. De situatie is in elk complex, voor elke corporatie en in elke stad of regio net even anders, waardoor het kwartje net de andere kant op kan vallen. In plaats daarvan zetten we verschillende overwegingen en redeneerlijnen op een rij, en de vragen die je jezelf en elkaar moet stellen. We presenteren de overwegingen hier als aparte denkstappen, maar in de praktijk vinden die uiteraard vaak tegelijkertijd plaats.

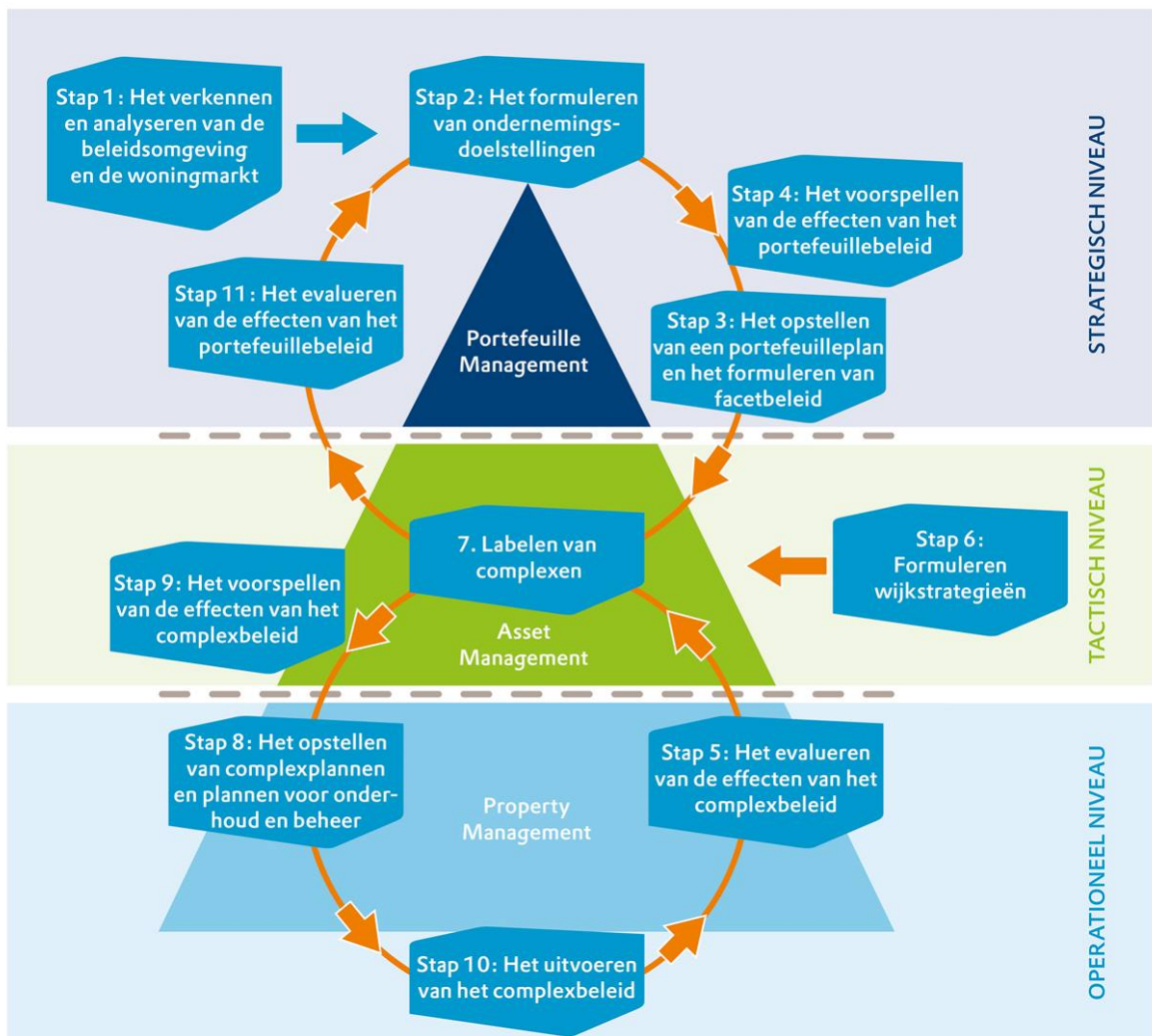
De handreiking is hoofdzakelijk gebaseerd op groepsgesprekken met experts van corporaties: beleidsadviseurs, assetmanagers, portefeuillemanagers, ontwikkelaars en bestuurders. Daarnaast putten we uit een enquête onder Aedes-leden en data-analyse over sloop en renovatie en de analyse van W/E over het milieubeslag van verschillende ingrepen. Ook verwijzen we in deze handreiking naar relevante publicaties of podcasts.

Beleidsachtbaan

De inhoudelijke kapstok in deze handreiking is de **beleidsachtbaan**, een veelgebruikt houvast voor vastgoedsturing bij corporaties¹. Deze bestaat uit de cyclus van strategievorming, portefeuillestrategie en strategisch beleid enerzijds, en de cyclus van onderhoud, beheer en verhuur op complexniveau anderzijds – en de evaluatie van beide.

Het bepalen van de complexstrategie is een keuze op tactisch niveau, precies waar deze cycli samenkomen. Het antwoord op de vraag ‘Wat te doen met een complex (doorexploiteren, verkopen, renoveren, slopen)’ moet dus gevoed worden door zowel het strategisch beleid, als de ervaringen uit de uitvoeringspraktijk in het complex en de buurt.

Aedes-achtbaan



Beide cycli kunnen aanleiding en startpunt zijn voor een discussie over renovatie of sloop van een complex. ‘Bovenaf’ kan vanuit de wensportefeuille of het duurzaamheidsbeleid op strategisch niveau de vraag ontstaan hoe verschillende complexen daar wel of niet in passen – en wat de corporatie daarmee moet doen. Vaak begint de discussie ook op complexniveau: als regulier onderhoud niet meer voldoende is.

Of de aanleiding voor het gesprek top-down of bottom-up is maakt eigenlijk niet zo veel uit, zolang beide maar goed aan bod komen. Hieronder starten we de discussie bottom-up, zoals we deze vaak tegenkomen in de praktijk. Daarna trekken we het breder naar de ‘bovenkant’ van de beleidsachtbaan.

¹ Zie bijvoorbeeld het overzichtsstuk De beleidsachtbaan in acht episodes

2 ANALYSE OP COMPLEXNIVEAU

De aanleiding voor discussie over de toekomst van een complex kan liggen in de (woon)technische kwaliteit, de verduurzamingsopgave, leefbaarheidsproblemen, een zoektocht naar ruimte voor verdichting en soms het boekhoudkundige einde van de levensduur 'waar we iets mee moeten'.

De aanleiding is belangrijk omdat het ook andere typen mogelijke ingrepen oplevert dan alleen sloop of renovatie. Zet daarom eerst de feiten op een rij, zoals:

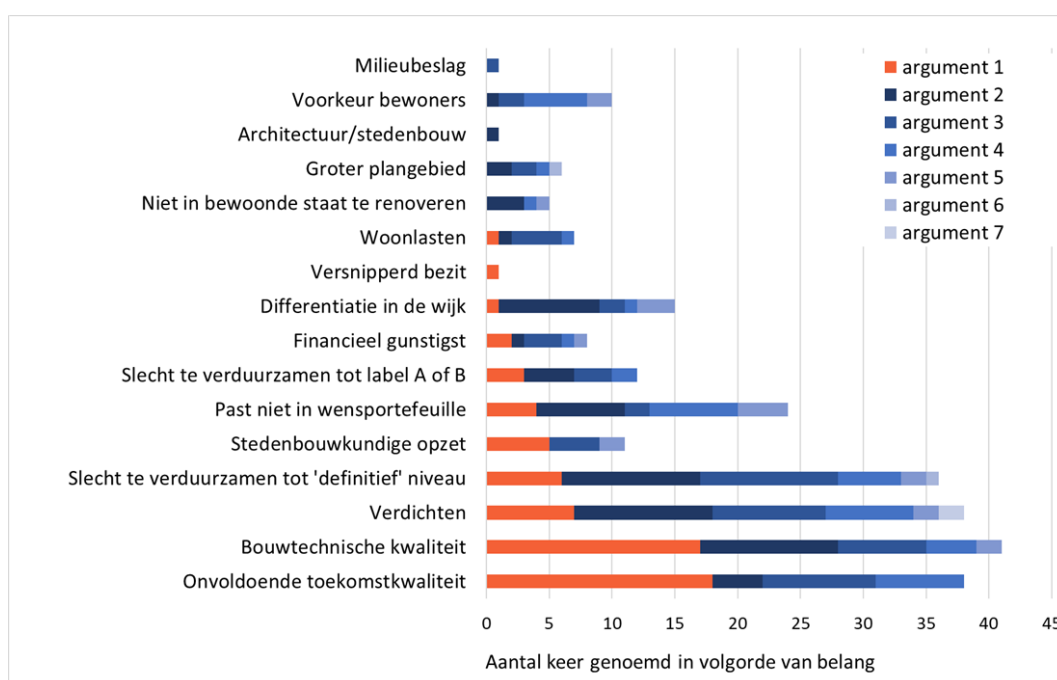
- **Kwaliteit:** hoe is de bouwtechnische kwaliteit, de energieprestatie en de woonkwaliteit (plattegronden, toegankelijkheid). Dat vraagt om cijfers en feiten over conditiescores, warmtevraag, klachten(onderhoud), etc.
- **Leefbaarheid:** wat speelt er in de complex en buurt? Maak gebruik van cijfers uit leefbaarheids- of veiligheidsonderzoeken, of overlastmeldingen.
- **Bewoners:** wat zijn hun wensen en zorgen? Wat voor bewoners wonen er? Wat kunnen huismeesters of buurtbeheerders hierover zeggen?
- **Verhuurbaarheid:** hoe populair is het complex en bij wie? Wat is de mutatiegraad en hoe verhoudt het aantal reacties of weigeringen zich tot andere complexen?
- **Rendement:** wat zijn de inkomsten en uitgaven van het complex?
- **Ruimte voor alternatieven:** biedt de locatie ruimte voor verdichting met nieuwbouw of aan- en opbouwen?

2.1 RENOVEREN TENZIJ?

Corporaties geven zowel in de interviews als in de enquête aan dat de aanleiding voor de discussie over sloop of renovatie meestal de kwaliteit is. Het denken begint bij de meeste corporaties bij onderhoud en renovatie en dat heeft meestal ook de voorkeur. Oftewel: wat is er aan onderhoud of renovatie nodig om het complex weer bij de eisen van de tijd te krijgen?

Het scenario slopen komt meestal pas in beeld als renovatievarianten problematisch of onbevredigend zijn. Het levert niet de beoogde toekomstkwaliteit op, of tegen veel te hoge kosten ('slopershoogte'). Vaak speelt er echter meer: een eenzijdig aanbod, leefbaarheidsproblemen of kansen om woningen toe te voegen als de druk op de woningmarkt hoog is.

Wat was het belangrijkste argument om voor sloop te kiezen? Bron: link onderzoek



2.2 ONDERZOEK DE VARIANTEN

Vastgoed is weinig wendbaar en de mogelijkheden voor sturing zijn beperkt. Hoewel onderhoud en renovatie de norm zijn en meestal de voorkeur hebben als dat mogelijk is, ontstaat, wanneer sloop als optie in beeld komt, veel meer beleidsruimte om aan doelen van de corporatie te werken. Het is dus zaak dat moment aan te grijpen om verschillende varianten goed uit te werken en te beoordelen met welke variant de meeste van die doelen bereikt kunnen worden.

Ongeacht de situatie in de wijk of strategische overwegingen is het in eerste instantie zaak varianten te verkennen. Per variant is in de kern de 'technisch-financiële' vraag:

1. Welke kwaliteit levert de ingreep op?
2. Tegen welk investeringsbedrag en met welk financieel resultaat?
3. Met welke tijdshorizon? Hoe lang kan het complex weer mee?

Feitelijk is dit een TCO-benadering, waarbij per scenario alle kosten en opbrengsten over langere tijd op een rij worden gezet.

Aedes TCO-tool

Een TCO-benadering (total cost of ownership) kijkt naar de totale kosten van het bezit, van investering tot einde exploitatie. Om corporaties hierbij te helpen is er de Aedes TCO-tool. Met deze tool zijn verschillende scenario's met elkaar te vergelijken. Dit verbetert het inzicht in de financiële consequenties van onderhouden, verbeteren, transformeren of (sloop) nieuwbouw. Ook bevat de nieuwe versie een verdiepende module om de kosten van de impact op het milieu in kaart te brengen. De Aedes TCO-tool is [hier te downloaden](#).

We benoemen hieronder de meest voorkomende varianten: renovatie voor circa 25 jaar, renovatie naar de Standaard en sloop-nieuwbouw. Ook kijken we naar verkoop en renovatie met verdichting. Bij elke variant is aandacht nodig voor duurzaamheid. Dit aspect wordt apart toegelicht in hoofdstuk 3.

Renovatie tot label A of B, met een horizon van ca. 25 jaar

Bij veel corporaties is dit de ingreep die al in de MJOB was opgenomen. Met deze ingreep komt het complex niet op de Standaard. De 'definitieve ingreep' zal dus later alsnog bepaald moeten worden. Dat nadeel is ook het voordeel: het complex kan vaak weer prima mee en de corporatie houdt de handen vrij om – gezien de onzekerheden over kwaliteitseisen en energieopwekking – pas later de definitieve keuze te maken. Mogelijk is de laatste stap tot de Standaard op een later moment eenvoudiger door innovaties. Een ander voordeel is dat de ingreep normaliter in bewoonde staat mogelijk is.

Het voordeel van de beperkte kosten slaat de laatste jaren echter steeds vaker om in een nadeel, met investeringen in de buurt van of zelfs boven de € 100.000 per woning, waar ook (bij isolatie) geen huurverhoging meer tegenover staat.

Renovatie naar de Standaard

Het alternatief is om 'in één keer goed' te renoveren en te verduurzamen naar de Standaard, klaar voor gasloos wonen. Het voordeel is dat het complex tussen nu en 2050 niet 2 keer grootschalig hoeft te worden aangepakt. Nadeel zijn de meestal hoge kosten om de schil geheel te isoleren (al dan niet met nieuwe fundering) en de woningen intern (met name de vloeren) klaar te maken voor alternatieve warmteopwekking.

De vraag is vooral of de hoge kosten ook leiden tot de gewenste woningkwaliteit. Het resultaat moet een woning zijn die pakweg 40 jaar of langer meekan. Niet alleen bouwtechnisch en qua energieprestatie, maar ook qua plattegrond, geluidsniveau en architectonische of stedenbouwkundige kwaliteit. De kosten van dit niveau van renovatie zijn dermate hoog dat renovatiekosten steeds dichterbij die van sloop-nieuwbouw komen te liggen. Wanneer je voor bijna hetzelfde bedrag kunt nieuwbouwen, wordt renovatie minder aantrekkelijk.

Aedes Routekaart verduurzaming

Zowel de Nationale Prestatieafspraken als de uitwerking van de TVW naar de WUP vragen erom binnen de eigen strategische verduurzamingsplannen voor de lange termijn een prioritering aan te brengen met op hoofdlijnen een onderbouwde fasering van de plannen. Met de Aedes Routekaart krijg je inzicht in de fasering van de werkzaamheden tot 2050, en voor het tussendoel in 2030. En in deze tool kun je eenvoudig duurzaamheidsscenario's vergelijken, een gezamenlijke buurtrapportage met andere corporaties maken en een tussenstap label C inplannen voor de E-, F- en G-labels. [Klik hier voor de Aedes routekaart.](#)

Handboek Circulair renoveren

In opdracht van Provincie Noord-Holland en het ministerie van BZK is een nieuw handboek ontwikkeld voor corporaties die circulair willen renoveren. Het handboek Circulair renoveren voor woningcorporaties geeft de opgedane kennis over circulair renoveren weer en geeft handvatten om verbouwingen en renovaties op een circulaire manier uit te voeren. Corporaties kunnen het [handboek hier aanvragen](#).

Sloop-nieuwbouw

Wanneer beide renovatiescenario's niet tegen aanvaardbare kosten tot de beoogde kwaliteit leiden, komt sloop-nieuwbouw in beeld. Puur technisch-financieel is sloop-nieuwbouw feitelijk te zien als een meer ingrijpende vorm van renovatie, maar dan met een hogere investering en meer kwaliteit als resultaat. Als er verdicht kan worden, verbetert dat bovendien de business case.

Waar de vrijheidsgraden bij renovatie in geld en kwaliteit meestal beperkt zijn, ontstaan bij sloop veel meer beleidsruimte en kansen:

- realiseren van precies de kwaliteit waaraan de huurders van vandaag en morgen behoefte hebben
- verbeteren van de stedenbouwkundige situatie
- aantrekken van andere doelgroepen en daarmee een gemengdere buurt
- toevoegen van extra woningen via verdichten.

Tegenover deze kansen staan echter:

- investeringsbedragen die meestal hoger liggen
- intensieve (herhuisvestings)trajecten met bewoners, die niet altijd zitten te wachten op sloop van hun woning
- uitgebreide plan- en ontwerpprocessen met de gemeente, die veel tijd en capaciteit kosten
- grotere milieubeslag dan bij renovatie.

Waterscheiding in corporatiebezit?

Hoewel in elk complex de situatie anders is, lijkt er iets van een 'waterscheiding' te zijn in het corporatiebezit dat wel of niet in potentie de kwaliteit heeft om te renoveren naar toekomstkwaliteit. Door de oogbaren lijkt de generatie woningen vanaf de jaren '70 grotendeels geschikt voor renovatie, met overwegend betonnen vloeren en modernere plattegronden. Bij ouder bezit met houten vloeren en een 'ouderwetser' indeling lijkt het lastiger om deze tegen aanvaardbare kosten bij de tijd te krijgen. Appartementen zonder lift komen eerder in aanmerking voor sloop omdat deze niet toegankelijk zijn voor de groeiende doelgroep senioren.

Dit is uiteraard een grove oversimplificatie met vele uitzonderingen aan beide kanten en het valt te bezien of deze verdeling zo gaat uitpakken. Zo is met name veel vooroorlogs bezit zeer geliefd, sloop is daarom vaak ondenkbaar. Maar meerdere corporaties herkennen op hoofdlijnen dit onderscheid.

Uiteraard zijn er subvarianten mogelijk van renovatie en sloop. Denk aan een deel sloop en een deel renovatie, renovatie van de monumentale gevel en sloop van de rest van het blok, of een variant 'pappen-en-nathouden' tot de definitieve ingreep. Er zijn 2 bijzondere varianten die het overwegen waard zijn: verkoop en renovatie met verdichting.

Verkoop

Als renovatie kostbaar is en niet tot het gewenste resultaat leidt, maar sloop evenmin wenselijk is, kan verkoop (met renovatieopgave) een optie zijn: complexgewijs of als kluswoningen. Het voordeel is dat een kapitaal verdwijnt en er juist middelen gegenereerd worden, waarmee nieuwe woningen gebouwd kunnen worden. De woningen verdwijnen als sociale huurwoning, maar komen als betaalbare koopwoningen op de markt.

Corporaties geven aan ze dat verkoop inderdaad regelmatig overwegen, maar dat het meestal te grote nadelen oplevert: veel corporaties voelen zich (te) verantwoordelijk om slechte, energie-onzuinige woningen op die manier af te stoten. Bovendien is het vaak (te) moeilijk om het verlies aan sociale huurwoningen voldoende te compenseren door gebrek aan nieuwbouwlocaties. Toch is het goed om ook steeds de variant verkoop (al dan niet met verkoopvoorwaarden en een renovatieplicht) op zijn merites te beoordelen.

Leidraad verkoop sociale huurwoningen

Woningcorporaties hebben verschillende redenen voor verkoop: doorstroming bevorderen, werken aan een evenwichtige bevolking in een wijk, stimuleren van eigen woningbezit of inkomsten genereren voor investeringen. RIGO zette voor Aedes in de leidraad de overwegingen voor corporaties om al dan niet woningen te verkopen op een rij.

De leidraad biedt corporaties overwegingen en concrete aanbevelingen voor hun verkoopbeleid, als onderdeel van hun portefeuillestrategie. Ook bevat de leidraad informatie over de aangekondigde aanpassing van de verkoopregels voor eengezinswoningen en verkoop onder voorwaarden (VoV). [Lees hier de Leidraad verkoop](#)

Renovatie met verdichting

Omdat er vaak gebrek is aan nieuwbouwlocaties, is er in toenemende mate interesse voor renovatie inclusief het toevoegen van woningen. Dat kan onder meer via optoppen, realiseren van woningen in de bergingenplint, splitsen van bestaande woningen, omkatten van garageboxen of het 'opvullen of sluiten' van open bouwblokken².

Omdat in potentie hier het **beste van twee werelden** samenkomt (niet slopen maar wel toevoegen van woningen met een kwaliteitsimpuls), merken we dat veel corporaties hier enthousiast over zijn, maar dat deze varianten het in de praktijk vaak (nog) niet redden. Dat kan verschillende redenen hebben, maar de gemene deler lijkt de extra complexiteit van zo'n aanpak. Zo gelden vergelijkbare trajecten en bottlenecks als bij sloop-nieuwbouw, zoals gemeentelijk beleid over parkeernormen, stedenbouwkundige eisen of daglichttoetreding. Ook hebben corporaties vaak met dezelfde procedures te maken als bij nieuwbouw: stikstof, flora-en-faunawetgeving of bezwaren van bewoners die tegen extra woningen voor hun deur of op hun dak zijn³.

Advies: doe serieus onderzoek naar alternatieven voor sloop-nieuwbouw.

Ondanks de potentie kunnen corporaties **terugschrikken voor deze complexiteit**. 'Gewoon' renoveren en af en toe sloop-nieuwbouw is vaak al ingewikkeld, duur en arbeidsintensief genoeg. Bovendien hebben veel corporaties hiervoor niet de capaciteit en expertise in huis en er ligt ten slotte nog een stapel andere projecten te wachten. En soms hebben projecten al een lange geschiedenis van varianten verkennen en zit niemand te wachten op weer een studie.

Toch is ons advies om dergelijke varianten **niet te snel van tafel te vegen** en op zoek te gaan naar manieren waarop het wel kan. Corporaties kunnen er immers meerdere doelen tegelijk mee realiseren⁴. Voorzichtig zien we dat de bouwkolom ook inspeelt op deze ontwikkelingen. Zo hebben Dura Vermeer en VORM een optop-concept. Maar ook andere bouwbedrijven overwegen hierop concepten (in hout) te gaan ontwikkelen. Verken dus in een vroeg stadium alle mogelijkheden.

² Zie bijvoorbeeld het onderzoek Ruimte zat in de stad van KAW, of het onderzoek van STEC.

³ Een aantal corporaties dat hier actief aan werkt, zijn De Alliantie, SOR, Elan Wonen, Woonbron en Eigen Haard.

⁴ Luister bijvoorbeeld naar deze podcast met Remco Bouter, manager bedrijfsvoering bij de SOR en bouwkundestudent Nando Versteeg over hoe optoppen bijdraagt aan snel én duurzaam meer woningen toevoegen.

2.3 BETREK BEWONERS TIJDIG EN GOED

De grootste belanghebbenden zijn uiteraard de bewoners, dus betrek hen goed en tijdig. De praktijkvoorbeelden waarbij dit niet goed gaat, zijn legio. Niet goed en tijdig betrekken is een garantie voor een hoofdpijnproject voor bewoners en corporatie.

Bespreek dus met de bewoners dat je over de toekomst van het complex nadenkt en de mogelijkheden verkent. Haal op wat bewoners ervan denken, betrek dat in de afweging en geef aan wat dat betekent: hebben ze straks het laatste woord, of is het de corporatie die bepaalt? Veel corporaties willen bewoners niet te vroeg betrekken om onrust te voorkomen, maar in de praktijk leidt dat juist vaak tot te laat betrekken. **Liever vroeg dan (te) laat.**

Maak een communicatieplan: wanneer worden bewoners op welke manier geïnformeerd en betrokken over welke onderwerpen? Laat zien wat het voor hen betekent, inclusief de voor- en nadelen: hogere of lagere woonlasten, een mooiere woning, minder gehorigheid, of méér woningen. Neem bewoners mee in het dilemma dat de alternatieven (financieel) beperkt zijn en dat ook het perspectief van toekomstige huurders van belang is.

Voor of tegen sloop? Belangen van zittende en toekomstige huurders

Soms hebben huurders weerstand tegen slopen, bijvoorbeeld in de vooroorlogse voorraad, dicht bij het centrum, in woningen met lage huren en woningen waar huurders al lang wonen. Maar er zijn ook plekken waar huurders juist weinig bezwaren hebben tegen vervangende nieuwbouw. Dit zien we – met uiteraard vele uitzonderingen – vaker in complexen in naoorlogse wijken met veel technische problemen en een hoge mutatiegraad.

Luister naar [deze podcast](#) met Sander Trouw, manager Vastgoed bij Rijswijk wonen over hoe bewoners te betrekken.

André Thomsen, emeritus hoogleraar Woningverbetering en Woningbeheer TU Delft en Sander Heinsman, bestuursvoorzitter van Portaal praten over de keuze voor renovatie of sloop: de afwegingen, de mogelijkheden en het afwegen van de belangen van de individuele huurder tegen die van de huurder in het algemeen. [Beluister hier hun gesprek.](#)

3 TREK HET BREDER: DE HELE BELEIDSACHTBAAN

De technisch-financiële afweging op complexniveau is vaak al ingewikkeld genoeg. Maar de discussie vindt plaats in een **breder krachtenveld met vele mogelijke factoren**. Uit de gesprekken met corporaties blijkt dat er veel verschillende factoren kunnen spelen bij de keuze voor een aanpak voor een complex.

3.1 OVERWEGINGEN IN DE BELEIDSACHTBAAN

In onderstaande figuur zijn deze factoren op verschillende plekken in de beleidsachtbaan weergegeven. Zo zien we wáár en wanneer welk type vragen gesteld moet worden. Hieronder bespreken we enkele hiervan. Ook moet er aandacht zijn voor de evaluatiekant van de cycli; het is niet voor niets een achtbaan. Voor de uiteindelijke afweging op complexniveau is het zaak de kaders en doelen vanuit strategisch niveau samen te brengen met de specifieke situatie in complex en de buurt.

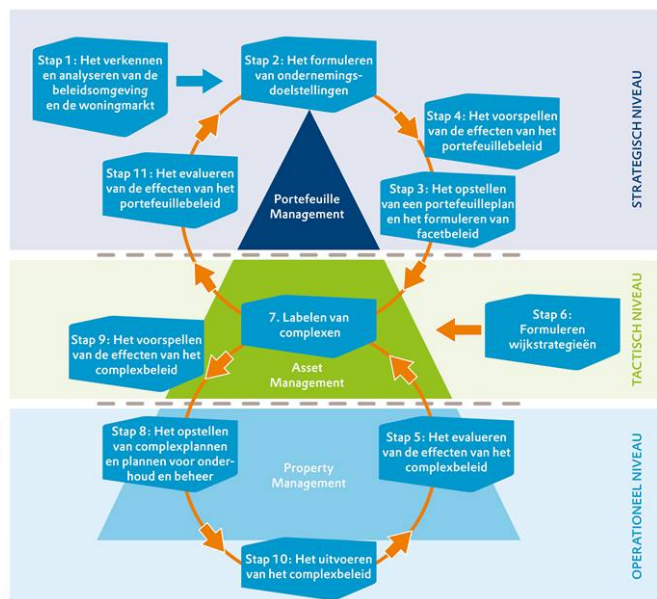
In de volgende paragrafen lichten we een aantal specifieke aspecten toe: de portefeuillestrategie, de visie op gemengde wijken en de verduurzaming en het milieubeslag. In de bijlage komen alle aspecten met bijbehorende vragen terug in een 'checklist'.

Aedes-achtbaan

Stap 1: Verkennen en analyseren
Past onze visie, strategie en aanpak nog bij de behoeften van de huidige en toekomstige huurders?

Stap 11: Evaluatie en bijstellen doelen:
Leidt de optelsom van complexplannen tot de beoogde kwaliteitsverbetering en groei? Is de betaalbaarheid nog voldoende?

Stap 8: Uitwerking in complexplannen
Bewonersraadpleging (of eerder), planvorming, onderhoud en beheer tot aan de aanpak herhuisvestingsplan, etc.



Stap 2: Strategische doelen en kaders
Prioriteiten: wat kiezen we als niet alles kan?
Financiële kaders: hoeveel ruimte is er voor renovatie en sloop-nieuwbouw
Corporatie-DNA: hoe kijken wij naar sloop, hoe betrekken wij bewoners, wat is onze visie op gemengde wijken?

Stap 3: Strategisch beleid, o.a. Portefeuillestrategie: is verdichting nodig om te kunnen toevoegen?
Duurzaamheid: welke energieprestatie wil ik wanneer realiseren? En hoe sturen we op circulariteit?
Toekomstkwaliteit: aan welke eisen moeten onze woningen voldoen?
Betaalbaarheid: hoe houden we voldoende 'echte goedkope' woningen?
Leefbaarheid: wat is onze ambitie en onze visie op gemengde wijken?

Stap 6: Keuze voor complexaanpak
Welke aanpak draagt uiteindelijk het meest bij aan strategische doelen, de behoefte van bewoners, complex en wijk en is financieel verantwoord?
Wijkstrategie: wat heeft deze wijk nodig?
Gemeentebeleid: visie van de gemeente op sloop en renovatie? Worden parkeernormen een belemmering?

Stap 5: Ophalen en evalueren complexbeleid
Kwaliteit: hoe staat het complex er technisch voor en wat is er nodig?
Bewoners: wat zijn hun wensen?
Leefbaarheid: wat speelt er in een complex en buurt?

3.2 PORTEFEUILLESTRATEGIE

In de portefeuillestrategie benoemt de corporatie hoe de voorraad zich moet ontwikkelen: in omvang (groei, krimp, stabilisatie), samenstelling (naar PMC, kamers, type, of doelgroep) en kwaliteit (energieprestatie, plattegronden, toegankelijkheid). Dat leidt tot een transformatieopgave die gerealiseerd moet worden met nieuwbouw, renovatie, sloop, verkoop, of aankoop.

De portefeuillestrategie is doorgaans (zeker bij grotere corporaties) niet de plek of het instrument om de keuze slopen of renoveren te maken, maar het stelt wel kaders en voedt daarmee de afweging. De vraag is hoe een project bijdraagt aan portefeuilledoelen als:

- een energieprestatie die in een bepaald jaar behaald moet worden
- meer levensloopgeschikte woningen realiseren
- een groeiopgave met weinig nieuwbouwlocaties verhoogt de druk om te verdichten met sloop-nieuwbouw

3.3 GEMENGDE WIJKEN

De meeste corporaties geloven in zekere mate in gedifferentieerde, gemengde wijken, met oog op veerkracht. Welke effecten van welke menging op welk schaalniveau verwacht mogen worden, is en blijft onderwerp van discussie en onderzoek. Bij de meeste corporaties is menging vooral gericht op het tegengaan van eenzijdige wijken met concentraties van kwetsbare bewoners, de kans op leefbaarheidsproblemen en stigmatisering van sociale huur.

Sloop-nieuwbouw kan bijdragen aan gemengde wijken, al is het wel een paardenmiddel. Bij afweging renovatie of sloop-nieuwbouw is het dus zaak heel precies te benoemen:

- Het doel van menging: veerkrachtige en leefbare wijken, tegengaan van stigmatisering, kansenongelijkheid? Wanneer is menging geslaagd?
- Welke vorm van menging is dan nuttig of nodig: gaat het om huurders en kopers, inkomensgroepen, leefstijlen? 'Vragers en dragers'?
- Schaalniveau: is menging op straatniveau nodig of binnen het bouwblok, gaat het om een gemengde wijk of kern, of om de ongedeelde stad?
- Welke mate van menging is effectief? Welke vuistregels kun je daarbij aanhouden en welke magic-mix kennen we als succesvol?
- En uiteraard is de vraag of sloop-nieuwbouw het beste middel is. Kan de beoogde menging ook bereikt worden met een ander instroom- of doelgroepenbeleid, ander huurbeleid, of verkoop?

Over het algemeen kunnen we stellen dat minder dan vroeger verwacht wordt dat menging leidt tot sociale stijging. Maar omgekeerd blijft er een levendig debat in hoeverre ruimtelijke tweedeling tot kansenongelijkheid leidt⁵. De inzet op gemengde wijken, al dan niet via sloop-nieuwbouw blijft in zekere mate dus nog steeds ook een kwestie van overtuiging en opvatting ('corporatie-DNA') bij de specifieke corporatie.

3.4 VERDUURZAMING EN MILIEUBESLAG

Dat nieuwbouw leidt tot woningen met een betere energieprestatie is duidelijk. Nog maar weinig corporaties nemen echter de totale milieubelasting van sloop- en renovatiescenario's mee in hun overweging, dus inclusief het effect van bouwen en slopen. Corporaties beseffen dat dit steeds belangrijker wordt, maar het ontbreekt hen vaak aan heldere indicatoren om dat goed te doen.

⁵ Luister hier de podcast met André Ouwehand en Erik Hoeflaak over de zin en onzin van gemengde wijken.

Mogelijke indicatoren zijn:

- **MKI** (milieukostenindicator): de totale milieubelasting voor materiaalgebruik voor de restant levensduur van de woning
- **MPG** (milieuprestatie gebouw): dit geeft de milieubelasting (in MKI) weer, maar dan gedeeld door de levensduur van het gebouw en het aantal m2 BVO
- **Paris Proof indicator:** dit is een maat voor de CO₂-eq-emissie in de productie- en constructiefase van de bouw (kg CO₂-eq per m2 BVO). Deze is ontwikkeld om de CO₂-eq-emissie op de korte termijn te kunnen beoordelen. De CO₂-eq-emissie geeft een beeld van de uitstoot van alle broeikasgassen omgerekend naar een equivalent effect van alleen CO₂-emissie;
- **CO₂-eq-emissie:** de jaarlijkse CO₂-eq-emissie door energiegebruik in de gebruiksfase en materiaal in de productiefase.

Een goede indicatie voor het totale milieueffect van een ingreep is het samenvoegen van de MKI en de CO₂-eq-emissie, oftewel het **gecombineerde effect van materiaal en energie**. W/E heeft op deze manier voor een aantal typische woningtypen het milieueffect vergeleken van een aantal scenario's: renovatie tot de Standaard, renovatie tot BENG en sloop-nieuwbouw (1 op 1). Sloop-nieuwbouw blijkt dan ruimschoots de hoogste CO₂-emissie op te leveren vanwege het materiaal. Renovatie tot BENG komt er gemiddeld het gunstigst uit. Lees hier de bevindingen van W/E.

Wat in deze berekeningen nog niet is meegenomen is het **effect van verdichting**. Wanneer voor een gesloopte woning 2 woningen kunnen worden teruggebouwd, kan dat uitbreidingsnieuwbouw elders besparen – en dus ook de milieubelasting verminderen. Ook is nog geen rekening gehouden met het effect van **biobased** bouwen en renoveren en hergebruik van materialen, wat de milieu-impact van vooral de sloop-nieuwbouwvarianten kan verkleinen.

4 VAN AFWEGINGSKADER NAAR AFWEGING

De meeste corporaties geven aan dat ze een lijst met overwegingen als de bovenstaande impliciet of expliciet langslopen en meenemen om tot de afweging te komen. Een aantal corporaties gebruikt een matrix om verschillende scenario's per complex te scoren op factoren als betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit van woning en buurt, financieel resultaat.

Afhankelijk van het complex, opgaven, mogelijkheden en eigen opvattingen, 'trekken' die factoren in dat krachtenveld aan de scenario's en maken die meer of minder aantrekkelijk. Juist als de varianten technisch-financieel relatief dicht bij elkaar liggen, worden dit soort factoren eerder doorslaggevend. Kan er verdicht worden? Wat vinden de bewoners? Is het complex architectonisch van waarde? Kan de buurt meer koopwoningen gebruiken? Past sloop-nieuwbouw in de meerjarenbegroting?

Wat tot slot bijdraagt aan de complexiteit is dat **dit soort factoren zelf ook in beweging** zijn. Dat maakt dat in een vergelijkbare casus met dezelfde factoren 3 jaar later de afweging anders kan uitpakken. Bijvoorbeeld door ontwikkelingen als:

- **Bouwkosten** die verder stijgen, waarbij de kosten van renovatie steeds dichter naar die van sloop-nieuwbouw kruipen
- De nationale prestatieafspraken dat bij isolatie **geen huurverhoging** meer wordt gevraagd, wat renovatie financieel minder gunstig maakt
- **Gemeentelijk beleid** dat verandert, al dan niet door politieke wisselingen
- **Technologische ontwikkelingen** in de wijze van warmteopwekking
- De **financiële situatie** van de corporatie die meer of minder ruimte biedt om aan herstructurering te doen
- Last but not least kunnen ook **opvattingen en overtuigingen** over sloop en renovatie bij de corporatie soms zelf veranderen, al dan niet door personele wisselingen

4.1 EEN AFGEWOGEN VERHAAL

Met plussen en minnen in een matrix of met een multicriteria-analyse moeten alle factoren zorgvuldig worden langsgelopen. Maar de ongelijksoortigheid van de argumenten maakt dat uiteindelijk **elk complex een eigen, goed afgewogen keuze** en verhaal moet krijgen, dat goed aan de bewoners kan worden uitgelegd.

Bewoners zullen meestal begrijpen dat het ingewikkeld is. Ook als veranderende omstandigheden maken dat woningen aan de ene kant van de straat gerenoveerd worden en dezelfde woningen aan de andere kant toch gesloopt worden.

Voorbeelden van afwegingen uit de praktijk

- Voor een corporatie is verdichten nodig om de groeiopgave te realiseren, wegens gebrek aan locaties. Bovendien is het financieel gunstiger vanwege waarde-toevoeging. Ook al zijn sommige woningen technisch gezien te renoveren; als de ruimte om te verdichten substantieel is dan heeft dat in principe de voorkeur.
- Bij een corporatie zijn de bewoners 10 jaar in onzekerheid gelaten over de aanpak, inclusief achterstallig onderhoud. Om dat enigszins goed te maken, weegt de stem van bewoners nu zwaarder en wordt een deel van het achterstallig onderhoud een aantal jaar vóór de aanpak uitgevoerd.
- Een corporatie renoveert een aantal galerijflats met 200 appartementen op hoog niveau voor meer dan € 200.000 per woning. Er is flink over gediscussieerd of zo'n investering verantwoord is, maar sloop-nieuwbouw zou leiden tot een te grote herhuisvestingsopgave en nauwelijks ruimte om extra woningen toe te voegen. Mogelijk worden er nog woningen opgetopt of in de plint toegevoegd.
- Een corporatie elders in het land kiest bij een vergelijkbare galerijflat uiteindelijk voor sloop. Renovatie kost namelijk bijna even veel, leidt tot een onbevredigend 'opgelapt' gebouw en onvoldoende verbetering van de leefbaarheid. Ook is renovatie niet in bewoonde staat mogelijk.
- Een corporatie wilde slopen en verdichten, maar liep tegen gemeentebestuur aan: het complex kreeg 'opeens' een monumentenstatus.
- In een ander complex van dezelfde corporatie had sloop-nieuwbouw ook de voorkeur, maar zijn de parkeernormen dermate streng dat alleen gebouwd parkeren mogelijk is. Daardoor werd sloop-nieuwbouw financieel onhaalbaar en wordt er nu gerenoveerd.
- Meerdere corporaties geven aan dat de hoge kosten van een hoogniveau-renovatie enerzijds en het te intensieve traject van sloop-nieuwbouw maakt dat vaker tot een 25-jaars-aanpak wordt gekozen. De 'definitieve keuze' wordt daarmee bewust uitgesteld.
- Een corporatie kiest voor sloop-nieuwbouw en heeft een houtbouw-variant onderzocht met oog op minder milieubeslag. De bouwkosten daarvan lagen echter 15% hoger dan bij traditionele bouw, de corporatie heeft daarom voor het laatste gekozen.
- Een middelgrote corporatie heeft de afgelopen jaren niet gesloopt en heeft ook geen plannen daartoe. De belangrijkste reden is dat de huidige woningen (appartementen) precies zo zouden worden teruggebouwd. Renoveren heeft daarom de voorkeur, omdat het duurzamer en meer circulair is. Daarnaast speelt dat bewoners tevreden zijn over de woningen en buurten, en dat renovatie in combinatie met verduurzaming financieel gunstiger is. Deze corporatie sluit sloop niet op voorhand uit, maar er moeten wel zwaarwegende voordelen zijn, zoals flinke verdichting of het toevoegen van een lift.

BIJLAGE CHECKLIST MENSEN, STENEN, GELD

Het type vragen in de beleidsachtbaan kunnen we ook als (niet uitputtende) checklist weergeven, grofweg ingedeeld naar de categorieën mensen, stenen en geld. We zien in de praktijk corporaties soortgelijke concepten gebruiken, in de vorm van matrixen, multicriteria-analyses, checklists of afwegingskaders, in compactere of uitgebreidere vorm.

Stel elkaar bij elke variant (renovatie naar A, renovatie naar de Standaard of BENG, sloop-nieuwbouw, verkoop en renovatie inclusief verdichting) in elk geval de volgende vragen:

| | Overwegingen op complex- en buurtniveau | Kaders en overwegingen op strategisch niveau |
|--------------------------------------|---|---|
| Mensen (huidig en toekomstig) | | |
| Voorkeur bewoners | Welke aanpak heeft de voorkeur van de bewoners? | Welke stem hebben onze bewoners bij de toekomst van hun complex? |
| Betaalbaarheid | Wat is per scenario het effect op de woonlasten? En is dat een 'gegeven' of sturen we daar op met huurbeleid? | Koesteren we onze voorraad goedkope woningen? Of regelen we dat met huurbeleid? |
| Herhuisvesting | Is renovatie in bewoonde staat mogelijk? Is de herhuisvestingsopgave haalbaar of goed te plannen? | Welke herhuisvestingsopgave in stad of dorp kunnen we aan? |
| Leefbaarheid/gemeende wijk | Is meer menging wenselijk en wat is daarvoor nodig? | Wat is onze visie op leefbare en gemengde wijken? |
| Stenen | | |
| Toekomstkwaliteit | Passen de woningen na renovatie in de wensportefeuille? Zijn ze op ons beoogde kwaliteitsniveau te brengen? Qua plattegronden, liften, geluidsisolatie, fundering, toegankelijkheid, etc. | Welk kwaliteitsniveau moeten onze woningen hebben? En per wanneer? |
| Energieprestatie | Zijn de woningen goed te verduurzamen? | Wanneer moeten onze woningen welke energieprestatie hebben? |
| Groei en krimp | Kunnen we extra woningen toevoegen door te verdichten? En bij krimp: zijn dit de woningen die we dan willen afstoten? | Hebben we sloop-nieuwbouw met verdichting nodig om de voorraad te laten groeien? Of in geval van krimp: sloop met juist minder terugbouw? |
| Architectuur en stedenbouw | Hebben de woningen en buurt cultuurhistorische waarde? | |
| Milieubeslag | Wat is het totale milieubeslag (materiaal en energieprestatie) per scenario? | In hoeverre betekent duurzaamheid bij ons sturen op energieprestatie of totale milieubeslag? |
| Geld | | |
| | Welke aanpak is financieel het meest gunstig? | Hoeveel financiële ruimte hebben en bieden we voor renovatie en sloop-nieuwbouw? |
| Tijd | | |
| | Met welke horizon doen we de ingreep? Is het de 'definitieve ingreep', of kan het ook voor 10 of 25 jaar zijn? | Welke (boeggolf van) opgaven zien we de komende 20 jaar op ons afkomen? |
| | Welke doorlooptijd heeft het planproces zelf? | |
| Andere factoren | | |
| Gemeente | Wat is de voorkeur en invloed van de gemeente? | Wat is gemeentebestuur t.a.v. sloop, renovatie, verdichten? |

COLOFON

© oktober 2023 Aedes vereniging van woningcorporaties Den Haag

Deze brochure is in opdracht van Aedes opgesteld door Thijs Luijckx (Ijkk), Perry Hoetjes (RIGO) en Geurt Donze (W/E Adviseur)

Redactie en vormgeving: Aedes vereniging van woningcorporaties

Foto's omslag: Tieme Dekker en Mickey Vissers

Contact en meer informatie: Erik van Assen (e.vanassen@aedes.nl)

DISCLAIMER

De inhoud van deze uitgave is met de grootste zorgvuldigheid samengesteld. Toch is het mogelijk dat de aangeboden informatie verouderd, onvolledig of niet meer juist is. Aedes vereniging van woningcorporaties aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade ontstaan door het gebruik van of het zich beroepen op informatie uit deze uitgave.

Aedes behoudt zich alle rechten voor. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaande toestemming van Aedes vereniging van woningcorporaties.



www.aedes.nl