

DOOR VERVANGENDE NIEUWBOUW KOMEN AMBITIES ENERGIELEAKKOORD BINNEN BEREIK

RAPPORTSAMENVATTING

TNO innovation
for life

TNO.NL

BETERE BALANS NODIG IN AFWEGING TUSSEN RENOVATIE EN VERVANGING

De afspraken in het Energieakkoord om in 2020 circa 100 petajoule (PJ) te besparen en in 2050 alle woningen in ons land energieneutraal te maken, zijn in het huidige tempo van renovatie onmogelijk te halen. Uit onderzoek van TNO blijkt dat dit tempo fors omhoog kan door vaker te kiezen voor vervangende nieuwbouw in plaats van renovatie.

Het stimuleringsbeleid van de overheid is nu vooral gericht op renovatie. Vervangende nieuwbouw zou hierin nadrukkelijker een plaats moeten krijgen. Dan is voor beide mogelijkheden een afgewogen keuze te maken.

Nederland staat voor de belangrijke opgave het woningbestand te vernieuwen. Dat is nodig om de CO₂-uitstoot te verminderen en de kwaliteit van de woningen op peil te houden. Veel woningen in ons land zijn kort na de oorlog gebouwd en raken aan het einde van hun technische levensduur. Daardoor voldoet een toenemend aantal woningen niet meer aan de moderne eisen m.b.t veiligheid, duurzaamheid en wooncomfort. Ze zijn verouderd, slecht geïsoleerd en het energieverbruik is daardoor onnodig hoog. Vernieuwing is noodzakelijk. De afweging die partijen moeten maken tussen renovatie of nieuwbouw blijkt in de praktijk lastig. TNO-onderzoek biedt handvatten voor het maken van deze keuzes.

DOELSTELLINGEN VOOR NEDERLAND EN EUROPA

Zowel Nederland als de Europese Unie hebben ambitieuze doelstellingen geformuleerd. Voor Nederland betekenen de Europese afspraken een opgave voor 1,5% energiebesparing per jaar en een aandeel van hernieuwbare energie van 14% in 2020.

De Nederlandse doelstellingen, vastgelegd in het Energieakkoord, zijn ambitieus: een besparing van circa 100 petajoule (PJ) in 2020 en de afspraak dat iedereen in 2050 in een energieneutraal huis woont. Om de doelstellingen te halen, is grootschalig ingrijpen op meerdere gebieden noodzakelijk.

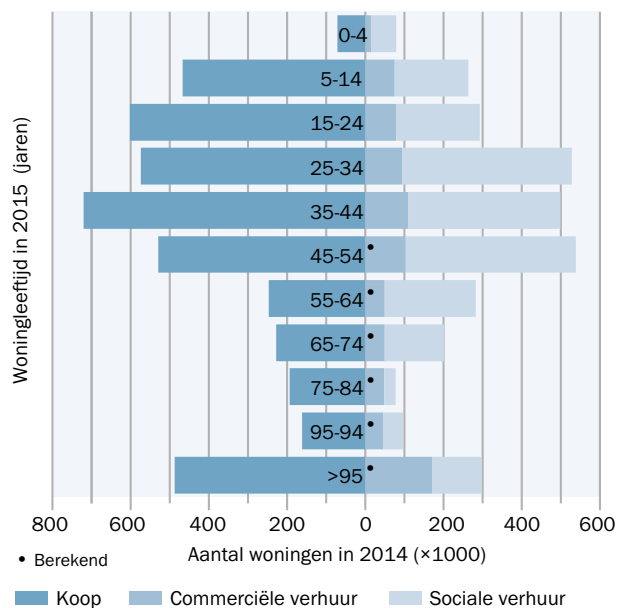
AMBITIES EN DOELSTELLINGEN

Het Energieakkoord, dat meer dan veertig organisaties in september 2013 sloten, heeft de ambitie het huidige woningbestand via renovatie sterk te verbeteren. Er is afgesproken dat het energielabel van 300.000 woningen per jaar twee stappen omhoog gaat en om vanaf 2020 vrijwel alleen nog energieneutrale nieuwe woningen te bouwen. Volgens berekeningen van TNO levert dit een besparing op van ruim 30% van het energiegebruik van de woningen tussen nu en 2050. Een grotere inzet op vervangende nieuwbouw kan deze besparing echter substantieel verhogen tot tegen de 50%.

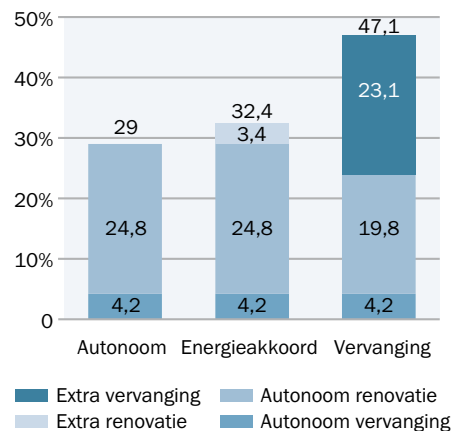
KWALITEIT WONINGEN STEEDS VAKER ONDER DE MAAT

De woningvoorraad is voor een groot deel verouderd en voldoet deels niet aan de eisen van deze tijd, laat staan de toekomstige. Het huidige vervangingstempo van de woningvoorraad is op nationaal niveau 0,4%. Daarmee zou het 250 jaar duren voordat alle woningen vernieuwd zijn, terwijl intussen de kwaliteit van de verouderende woningen steeds verder zal afnemen.

De uitvoering van de afspraken in het Energieakkoord om via renovatie woningen een hoger energielabel toe te kennen, levert een energiebesparing op van 32,4%. Door E-, G- of F-label woningen niet te renoveren maar grotendeels te vervangen, loopt dit percentage op tot 47,1% (zie Figuur 2). Als alleen woningen van woningcorporaties worden vervangen bedraagt de besparing 37,9%.



Figuur 1. Woningvoorraad naar leeftijd (woningvoorraadpiramide).
Bron: CBS Maatwerktabel.



Figuur 2. Besparingspercentages per scenario.

KOSTEN EN BATEN

Vervanging van alle woningen, met uitzondering van monumenten, met energielabel E, F en G door energieneutrale nieuwbouw leidt in de periode tot 2050 tot een totale extra besparing van 27,4 miljard euro op de energiekosten en een verbetering van de WOZ-waarde van 45 miljard euro. Daarin zijn de bespaarde energiekosten na 2050 nog niet meegenomen. De totale extra benodigde investering tot 2050 bedraagt 145,1 miljard euro.

Aan directe en indirecte werkgelegenheid levert de investering in de vervanging 35.000 voltijdswaarden op. Daarnaast zijn er positieve effecten te verwachten op de btw-inkomsten en andere belastinginkomsten van het Rijk. Deze zijn hier echter buiten beschouwing gelaten omdat daarvoor inzicht nodig is in de financiering van de extra vervangingsinspanningen.

VOORDELEN NIEUWBOUW

Nieuwbouw heeft veel voordelen: de energetische prestatie van de woning is beter, de kwaliteit hoger, de kosten over de hele levensduur relatief laag. Bovendien biedt vervangende nieuwbouw de mogelijkheid om de verhouding tussen vraag en aanbod in een regio of wijk aan te passen, de leefbaarheid van het gebied te vergroten en om de ruimtelijke structuur te verbeteren. Dit zijn mogelijkheden die renovatie niet of in veel mindere mate biedt. Daar tegenover staat dat renovatie minder kapitaalintensief is en minder overlast geeft.

VERVANGING DOOR INNOVATIES REËL ALTERNATIEF VOOR RENOVATIE

Bouwers introduceren nieuwe producten en conceptuele bouw. Zo zijn ze in staat de kosten van zowel duur als overlast van vervangende nieuwbouw terug te dringen door fabrieksmatig en conceptueel te bouwen. Bouwtijden van minder dan zes weken zijn geen uitzondering meer. Verder hebben bouwers goede ervaringen opgedaan door samen met bewoners en omwonenden op te trekken om de overlast te beperken.

Over de kosten van vervanging versus renovatie bestaan verschillende ervaringsgegevens. Er zijn projecten waarbij vervanging goedkoper bleek dan grootschalige renovatie en andersom. Ten opzichte van grootschalige renovatie, bijvoorbeeld het strippen van een huis om het energieneutraal te maken, verschilt de balans per project. Een vervolgstudie zou moeten uitwijzen welke aanpak in welke situatie de voorkeur heeft.

INVESTERINGSBUDGET STEDELIJKE VERNIEUWING: VERSNELLING

Een actieve rol van de overheid bij de aanpak van achterstandswijken heeft tussen 2002 en 2009 geleid tot een historisch hoog aantal vervangen woningen. In 2002 is begonnen met de 56-wijkenaanpak om de realisatie van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) te versnellen. In 2007 is dit overgegaan in de aanpak van veertig wijken. Het vervangingstempo uit de hoogtijdagen van deze aanpak lag op 22.500 woningen per jaar, tegenover een gemiddelde van 15.000 in de periode 2010-2014.

AANDACHT VOOR RENOVATIE TE EENZIJDIG

De afgelopen decennia is er veel gediscussieerd over de vraag of renovatie dan wel vervanging de voorkeur heeft. De laatste jaren lijkt deze discussie in het voordeel van renovatie uit te vallen. In de praktijk leiden overwegingen als lagere kosten, onder meer door subsidie- en stimuleringsregelingen, en relatief minder overlast vaak tot de keuze voor renovatie. De overheid stimuleert renovatie actief met overheidsprogramma's zoals Energiesprong, Blok voor Blok, Excellente Gebieden of PPS-programma's als Gebieden Energie Neutraal en de Stroomversnelling waarin vrijwel alleen aandacht is voor renovatie. Ditzelfde geldt voor (fiscale) stimuleringsmaatregelen, zoals de verlaging van het btw-tarief en de Energiebespaarlening, die alleen voor renovatie beschikbaar zijn. Ook de aanpak die is afgesproken in het Energieakkoord gaat vooral uit van renovatie van de bestaande woningvoorraad.

Wanneer we echter de voordelen van vervangende nieuwbouw met die van renovatie vergelijken, is deze eenzijdige focus op renovatie niet terecht. Vervangende nieuwbouw zou, naast aandacht voor renovatie, meer aandacht moeten krijgen vanwege de maatschappelijke voordelen in termen van duurzaamheid, woonwelzijn en ruimtelijke ordening.

BETERE AFWEGING

De keuze welk deel van de woningvoorraad de komende jaren behouden moet blijven, welk deel toe is aan renovatie en wat in aanmerking komt voor vervanging, hangt af van de bouwkundige kwaliteit, het eigendom en het gebied waar de woning zich bevindt. Voor de ene woning is renovatie verstandig, voor de andere vervangende nieuwbouw. De inzet op beide moet hoe dan ook in een hogere versnelling; de vraag is alleen wat de juiste balans is tussen die twee.

CONCLUSIE

Om de afweging beter en eerlijker te kunnen maken verdient vervangende nieuwbouw meer aandacht in overheidsprogramma's en stimuleringsmaatregelen. Door bestaande regels aan te passen om de regeldruk rondom vervanging te verminderen, wordt een betere afweging mogelijk. Daarnaast zou de overheid aanvullende maatregelen kunnen nemen om vervanging te versnellen. Hier is een voorbeeld te nemen aan de slooppremie voor auto's en valt te denken aan een fiscaal voordeel voor energieneutrale woningen.

Vervangende nieuwbouw op grote schaal uitrollen is mogelijk door de ontwikkeling van bouwconcepten die de doorlooptijd van vervanging terugbrengt naar een voor woningbezitters acceptabele periode en tegelijkertijd de kosten verlagen. Er zijn hiervoor bovendien voldoende financieringsconstructies in de markt beschikbaar. Het doorontwikkelen van deze oplossingen tot volwassen producten die breed beschikbaar zijn, leidt tot een integrale oplossing voor woningcorporaties en particulieren.

TNO deed onderzoek in opdracht van het Nederlands Verbond Toelevering Bouw (NVTB) naar het potentieel van het opschalen van vervangende nieuwbouw in de bestaande woningvoorraad. De resultaten zijn 22 september aangeboden aan drs. Ed Nijpels, voorzitter van de SER-commissie Borging Energieakkoord.