

Energie besparen mét woningen: afbreken en nadien herbouwen, maar waar?

Jef Van Staeyen

Saving energy with houses: demolition and subsequent new construction, but where?

G *Ruimte & Maatschappij*, 9 (2), 26-33
© Garant | ISSN 2032-8427 | december 2017

ABOUT THE AUTHOR

Jef Van Staeyen is urban planner in the Métropole Européenne de Lille, the metropolitan government of Lille (France). He previously worked at the Cross-border Standing Conference of Intermunicipal Bodies (COPIT) of the French-Belgian metropolis Lille-Kortrijk-Tournai.

ABSTRACT

A public policy on demolition of energy inefficient houses to replace them by new energy efficient ones should pay attention to the location of the (re-)building sites.

This short contribution completes the paper of Maarten Dubois & Karen Allacker in *Ruimte & Maatschappij*, 8 (4): Saving energy in houses: renovation subsidies vs. demolition and new construction (2017).

KEYWORDS

energy policy, housing, demolition, location of (re)building sites

CORRESPONDING AUTHOR / CORRESPONDENTIEADRES

jvs@moskenes.be
www.moskenes.be

OVER DE AUTEUR

Jef Van Staeyen werkt als stedenbouwkundige bij de Métropole Européenne de Lille, het agglomeratiebestuur van het Franse Rijsel-Lille. Eerder was hij onder meer werkzaam bij de Grensoverschrijdende permanente conferentie van intercommunaales (GPCI) van de metropool Lille-Kortrijk-Tournai.

SAMENVATTING

Een beleid om energie-inefficiënte woningen af te breken om ze door nieuwe, energie-efficiënte exemplaren te vervangen moet rekening houden met de locatie van de (her)bouwsites. Deze korte bijdrage is een aanvulling op het artikel van Maarten Dubois & Karen Allacker in *Ruimte & Maatschappij*, 8 (4): Energiebesparingen in woningen: renovatiesubsidies vs. afbraak met vervangende nieuwbouw (2017).

SLEUTELWOORDEN

energiebeleid, wonen, afbraak, locatie van (her)bouwsites

Inleiding

In *Ruimte & Maatschappij* van juni 2017 bevragen Maarten Dubois & Karen Allacker het subsidiebeleid in Vlaanderen ter bevordering van energiebesparing in woningen: *Energiebesparingen in woningen: renovatiesubsidies vs. afbraak met vervangende nieuwbouw*.

Zoals de titel van hun bijdrage laat vermoeden, pleiten ze, na afweging van diverse financiële stimuli op hun doeltreffendheid en efficiëntie inzake energiebesparing, voor het financieel bevorderen van afbraak met vervangende nieuwbouw (of, op zijn minst, zeer zware renovatie, waarbij alleen een soort *casco* overblijft), ten nadele van enerzijds nieuwbouw (op onbebouwde percelen) en anderzijds de gebruikelijke renovatie van oude huizen (die vaak vooral comfortgericht is, en/of met kleine incrementele stappen werkt, waardoor een hoog risico op energetische *lock-in* bestaat).

Hun pleidooi is stevig onderbouwd, maar ze erkennen wel de beperkingen ervan, waar ze in hun conclusie schrijven dat *«het abstracte economische model geen rekening [houdt] met een aantal belangrijke aspecten. De inzichten (...) moeten dan ook aangevuld en in perspectief geplaatst worden tegenover bestaand en bijkomend onderzoek.»*

Weliswaar zonder bijkomend onderzoek ga ik daar graag op in, met een aantal suggesties voor aanvullingen, maar ook — op enkele punten — meer fundamentele kritiek. Ik bekijk achtereenvolgens enkele ruimtelijke en maatschappelijke aspecten.

1. Ruimtelijk

1.1 Huizen staan altijd ergens

De belangrijkste beperking van de analyse — *en hier dus voorstel tot aanvulling* — is dat ze, op een kleine alinea na, voorbij gaat aan de ruimtelijke dimensie van het woning- en energievraagstuk. Die ene, uitzonderlijke alinea (pagina 34) stelt terecht dat «*sloop met vervangende nieuwbouw beter aansluit bij de Vlaamse beleidsdoelstelling om wonen in bestaande woonkernen aan te moedigen en verdere versnippering van het landschap te vermijden. Sloop met vervangende nieuwbouw biedt immers meer flexibiliteit om ruimte in woonkernen efficiënt in te zetten.*»

Dit inzicht dat huizen altijd ergens staan, is echter te weinig aanwezig in de rest van de tekst. In tegenstelling tot wat de auteurs beweren (pagina 17), is het operationeel energieverbruik niet het belangrijkste milieuaspect van een woning. Het belangrijkste milieuaspect van een woning is de locatie¹. Zij is het vertrek- of eindpunt van het gros van de verplaatsingen (voor mensen, goederen en nutsvoorzieningen), van de afstand, de intensiteit, de kwaliteit, de modale keuze, het energieverbruik. Ook zonder deterministisch te denken («*locatie* \equiv *energieverbruik*») biedt een optimale locatie de inwoners een breed gamma en een ruime vrijheid aan energiezuinige verplaatsingsmogelijkheden, contacten en interacties. Een slechte locatie biedt die niet. Eenmaal gekozen, is een locatie letterlijk *vastgelegd*, al kan haar kwaliteit marginaal wel evolueren, door nieuwe infrastructuur, nieuwe voorzieningen, of nieuwe barrières. Ze is nauwelijks vatbaar voor energetische renovatie. De gemotoriseerde verplaatsingsmiddelen, waarvan sommige locaties afhankelijk zijn, zijn blijvend energie-intensief.

¹ Dat schrijft Karen Allacker trouwens ook in haar doctoraatsthesis: «*Compared to the other life cycle external costs per inhabitant for the optimised dwellings, transport during use phase leads to a very important external cost (about 2,5 times higher than the life cycle environmental cost as calculated in the previous sections)*» (Karen Allacker, 2010, p. 416). Wat verder schrijft ze: «*Since transport of the inhabitants during the use phase proves to induce an important environmental impact, the focus should not only be on the dwelling in isolation, but should incorporate a well-considered urban planning. If not, it will be impossible to move towards a sustainable dwelling stock. When replacing the old dwellings by new ones, the location of these new dwellings is of course very important* (idem, p. 430). Deze idee komt in de voorliggende tekst nog onvoldoende aan bod. Karen Allacker wijst me op het feit dat analyses van de levenscyclus van gebouwen architect-gericht zijn: het ontwerpen van een levenslang zuinig gebouw op een door de bouwheer bepaalde plaats. «*LCA studies integreren in ruimtelijke planning is een must (...), maar gebeurt nog niet of onvoldoende.*» Naar verluidt levert lopend doctoraatsonderzoek door Damien Trigaux weldra bijkomend materiaal, waarbij de ligging van gebouwen wordt meegerekend (Karen Allacker, persoonlijke correspondentie).

Hun efficiëntie-potentieel is beperkt, en de automobielsector zoekt zijn elektrische energie in zonnepanelen aan de woningen.

1.2 Huizen zijn niet allemaal even makkelijk af te breken

Een andere mogelijke aanvulling betreft de diversiteit van het huizenbestand, die niet altijd even geschikt zijn om gesloopt te worden. Vier groepen van kenmerken verdienen extra aandacht:

- de vrijwaring van de aangrenzende panden: wat is het effect op een rij huizen als men er één tussenuit haalt
- de werf: is er ruimte voor een afbraak- en bouwwerf van één pand in een rij?
- de kwaliteit van het afbraakmateriaal: houdt men van de afbraak meer over dan een kunstmatig, scherp grint?
- de ruimte die voor nieuwe bebouwing vrijkomt.

Uitgaande van de bouwperiodes en de bijhorende technieken en locaties zijn er *grosso modo* verschillende dominante types. Ze worden samengebracht in tabel 1.

TABEL 1. Afbraak- en herbruikgeschiktheid van huizen in functie van de bouwperiode

	belangrijkste kenmerken	kwetsbaarheid aangrenzende panden	ruimte voor een bouwwerf	herbruik afbraakmateriaal	ruimte voor nieuwbouw
huizen vóór 1920-1930	rijhuizen, afbreekbare elementen en zachte bindmiddelen	hoog	beperkt	goed	beperkt
huizen van 1920-1930 tot ongeveer 1960-1970	gebruik van harde bindmiddelen (cement en beton)	ongelijk	goed	ongelijk	goed
huizen na 1960-1970	vooral vrijstaand, gebruik van harde bindmiddelen	gering	ruim	gering (a)	ruim tot zeer ruim

(a) Dit is een recyclageparadox. De best recycleerbare elementen zijn vaak de minst nuttige om in nieuwe energie-efficiënte huizen te gebruiken: buitenschrijnwerk, verwarmingsketels...

Vanuit dit overzicht en deze criteria zijn de huizen na 1960-1970 vaak het meest geschikt om gesloopt en door nieuwe vervangen te worden. Maar zijn hun percelen wel geschikt om opnieuw bebouwd te worden? Ze zijn ruim, maar zijn ze goed gelegen?²

1.3 Hier slopen, en elders herbouwen?

Er werd en er wordt nog vaak op ongeschikte plaatsen gebouwd: op waterzieke gronden, onder het lawaai van een autoweg, op afgelegen terreinen met slechte en/of dure nutsvoorzieningen (en extra lasten voor de gemeenschap en voor de andere betalers), moeilijk nabuurschap met landbouw of zware industrie, ecologische verstoring, landschappelijke verloedering, enz.

Anderzijds zijn er plaatsen waar terecht gebouwd werd, maar weinig dicht. Met wegen en nutsleidingen die wel wat extra huizen en mensen kunnen verdragen. En waar voorzieningen efficiënter kunnen functioneren als ze door meer mensen worden gebruikt (openbaar vervoer, winkels, diensten...).

Slopen en herbouwen biedt de kans om — *mits overdraagbare bouwrechten* — op geschiktere plaatsen te bouwen, en om ongeschikte plaatsen terug te geven aan landbouw en/of natuur (of een enkele keer industrie). Dat vraagt wel meer dan een fiscale of subsidie-maatregel, die ruimtelijk niet gedifferentieerd genoeg is.

2. Maatschappelijk

2.1 Huizen hebben bewoners — wie wint en wie verliest bij het beleid?

Hier dient gesteld, dat een subsidiebeleid, ook voor energiedoelstellingen, niet alleen sociaal *gecorrigeerd* moet worden, zoals de auteurs stellen, maar ook sociaal *doeltreffend* en *efficiënt* moet zijn. Men kan niet voorbijgaan aan de vraag wie er beter van wordt, en wie niet.

² Ongeveer 40% van de tussen 1945 en 2000 in België gebouwde woningen zijn vrijstaande woningen. Zij zijn het makkelijkst te slopen. Hier rijst de vraag hoeveel er op ongeschikte locaties staan, en hoeveel op een terrein (en locatie) waar er wel eentje bij kan (met respect voor de omgeving, en zonder in het patroon van de steriele mega-villa's of appartementenvilla's te vervallen).

Twee voorbeelden maar — ik ga daar niet verder op in:

- Bij stelling 4 (p. 30), volgens dewelke «*om het welzijn te maximaliseren, de subsidies voor herbouw groter [moeten] zijn dan de renovatiesubsidies*», rijst de vraag om wiens welzijn het gaat. Gaat het om de som van het welzijn van de groep ongelijke mensen (ongelijk naar middelen, en naar kansen om de subsidies te grijpen), of gaat het om concrete mensen, waarbij *iedereens* welzijn groeit?
- «*Aanvullende maatregelen zoals sociale huisvesting*» (p. 35, in de *Conclusies en beleidsimplicaties*) kunnen niet volstaan als correctie voor wie door de verminderde of afgeschafte subsidies uit de renovatie-boot valt.

Een globale verbetering die zich voor het zwakste deel van de bevolking in verslechtering vertaalt, is uit moreel en politiek oogpunt onaanvaardbaar³.

2.2 Het watervalmodel

De auteurs gebruiken een watervalmodel voor het *consumentensurplus*. Daarbij wordt *nieuwbouw* hoogwaardiger geacht dan *herbouw* (na afbraak), dat op zijn beurt hoogwaardiger is dan *renovatie*, vervolgens *slechte staat*, en uiteindelijk *huren*. Als zalmen willen de gezinnen naar een hoger niveau springen, maar ze worden door de stroom van hun financiële beperkingen naar een lager niveau gedrongen.

Het model gaat er ook van uit dat beleidsmaatregelen op een niveau (bv. *renovatie*) wel invloed hebben op de direct naastliggende niveaus (in casu *herbouw* en *slechte staat*), maar weinig of niet op verderliggende: «*een renovatiesubsidie [heeft] geen invloed op het aantal gezinnen dat een huis bouwt of in een huurhuis woont*» (pagina 24).

Daarbij gaan de auteurs voorbij aan het feit dat elke categorie (of elk niveau) intrensieke kwaliteiten heeft, die bepalend kunnen zijn voor de woningkeuze. *Renovatie* (en zelfs *huren*) kan door gezinnen hoger worden geacht dan nieuwbouw, en er bestaat wel degelijk rechtstreekse concurrentie tussen de diverse woon-, bouw- en/of verwervingsvormen.

³ Om het moreel begrip op een koelere, academische manier uit te drukken: *een dergelijke verslechterring strookt niet met beleidsdoelstellingen op ander, maatschappelijk vlak.*

2.3 Financiële lock-in

Terecht wijzen de auteurs op de risico's van een *energetische lock-in* bij renovatie met kleine, vaak incrementele energiebesparingen. De renovatie van een bestaand huis heeft echter vaak ook als motivatie *het vermijden van een financiële lock-in*. Professionele, financiële en zelfs relationele onzekerheid leidt woningzoekers vaak naar oude, te renoveren woningen, die het voordeel hebben de financiële inspanning in de tijd te spreiden. Het aangekochte huis kan soms al bewoond worden nog voor het is gerenoveerd, dan wel na een eerste, beperkte aanpassing. Verdere, ingrijpende werken volgen later. Uiteraard is dat niet gunstig voor de energie-efficiëntie van het gerenoveerde huis, maar door fiscale en subsidiemaatregelen (ten voordele van afbraak en herbouw) los men dat probleem niet op.

2.4 Mede-eigenaars

Marc Coucke en Bart Versluys zeiden het al (*De Morgen*, 7 augustus 2015; *Humo*, 4 augustus 2015): appartementsgebouwen met mede-eigenaars krijgt men niet gesloopt. Men moet immers alle appartementen kopen, wil men wat doen. [Coucke en Versluys pleitten meteen voor een privaat onteigeningsrecht. Wat ze vroegen is niet minder dan de afschaffing van een van de oudste en *heiligste* artikels van de Belgische grondwet, vandaag art.16, omtrent onteigeningen *ten algemene nutte*.] Laat dat nu net de gebouwen zijn die een afbraak-herbouw-aanpak best kunnen gebruiken, zowel om energetische als andere motieven. Wat doen we met die *juridische lock-in*?⁴

Besluit

Maarten Dubois & Karen Allackers hebben voor Vlaanderen baanbrekend studiewerk verricht, dat door beleid en onderzoek niet genegeerd kan worden. Zoals ze zelf ook aangegeven, vraagt het echter om aanvulling, kritiek, en verdergaand onderzoek, waarbij dat laatste niet tot doel of effect mag hebben debat en beleid te verdagen, maar wel te verdiepen en verbreden.

⁴ In België zijn ongeveer een kwart van de woningen appartementen, met een gemiddelde van vier appartementen per gebouw. Twee derde van de appartementsgebouwen zijn ouder dan 35 jaar. Uiteraard zijn daar ook gebouwen met één eigenaar bij, maar het merendeel zijn allicht gebouwen in mede-eigendom.

Een energie-gericht woningbeleid moet ook sociaal en ruimtelijk doeltreffend en efficiënt zijn.

- Niet alle huizen zijn even geschikt om gesloopt te worden.
- Mits enige nuance is de (vooral vrijstaande) huizenvoorraad na 1960-1970 vaak het meest geschikt voor volledige afbraak.
- Niet alle locaties zijn geschikt om na afbraak opnieuw bebouwd te worden. Elders kan na afbraak best wat dichter worden gebouwd. Dergelijk beleid vergt ook andere dan enkel financiële sturing.
- Renovatie heeft ook voordelen: de intrensieke kwaliteit van de huizen, en het vermijden van een financiële *lock-in*.
- Mede-eigenaarsgebouwen zitten vaak in een juridische *lock-in*. Renovatie lijkt dan de enige haalbare aanpak. Of bestaat er een andere weg?

Literatuur

- Allacker, K. (2010). *Sustainable building. The development of an evaluation method*. Doctoraatsproefschrift aan de faculteit Ingenieurswetenschappen van de K.U.Leuven, Heverlee
- Allacker, K. (2017). *Mededeling* per elektronisch bericht. Beschikbaar bij de auteur.
- Dubois, M. & Allacker, K. (2017). Energiebesparingen in woningen: renovatiesubsidies vs. afbraak met vervangende nieuwbouw. *Ruimte & Maatschappij*, 8 (4), 14-36