



# Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

## Vlaamse Woonraad

Koning Albert II-laan 19 bus 23  
1210 Brussel  
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be  
www.vlaamsewoonraad.be

---

### Advies 2011/12

datum	6 september 2011
bestemming	Mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
onderwerp	<b>Advies inzake invoering energieprestatie in de woonkwaliteitsbewaking</b>

---

## 1. Situering

Op 15 juli 2011 hechte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit inzake woonkwaliteitsbewaking voor de woningen (BVR 6 oktober 1998) en tot wijziging van het besluit woonkwaliteitsbewaking voor kamers (BVR 3 oktober 2003). De adviesvraag werd op 22 juli 2011 voorgelegd aan de Vlaamse Woonraad. Door de verlofperiode werd de afhandeling van de adviesvraag binnen de reguliere adviestermijn bemoeilijkt en vertraagd. De minister bevoegd voor wonen werd hiervan op de hoogte gebracht. Het advies is op 6 september 2011 bezorgd aan de minister bevoegd voor wonen.

## 2. Opzet van het ontwerpbesluit

Artikel 5 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat elke woning moet voldoen aan minimale, elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonkwaliteit. Op vlak van energieprestatie, thermische isolatie en winddichtheid wordt door het decreet van 29 april 2011 bijkomend een minimumnorm opgelegd. Het ontwerp van besluit geeft uitvoering aan dit gewijzigd artikel 5 van de Vlaamse Wooncode en geeft de nodige invulling aan de vereiste inzake dakisolatie.

Het ontwerp van besluit sluit aan op de diverse initiatieven inzake energiezuinigheid en geeft uitvoering aan de energiedoelstellingen, onder meer in Europees verband. Het initiatief kadert eveneens binnen de vooropgezette Vlaamse doelstellingen geformuleerd in het Pact 2020 en VIA. Verder stelt het Vlaamse regeerakkoord dat tegen 2020 alle daken van woningen geïsoleerd moeten worden.

Daarnaast worden in het ontwerp van besluit enkele aanpassingen voorgesteld om de technische verslagen in het kader van de woonkwaliteitsbewaking te optimaliseren.



### **3. Bespreking van het ontwerpbesluit**

#### **3.1. Energieprestatie in het bestaande woonpatrimonium**

De Vlaamse Woonraad erkent het belang van een verbeterde energieprestatie in het bestaande woonpatrimonium, en onderschrijft de vooropgezette doelstellingen. Een verbeterde energieprestatie versterkt volgens de Raad het kwaliteitsvol wonen. Bovendien wordt met de maatregel het bestaande woonpatrimonium beoogd, waar een ruim verbeterpotentieel mogelijk is.

Het opleggen en stapsgewijs verhogen van de norm voor energieprestatie voor het bestaande woonpatrimonium kan de kwaliteitskloof tussen de nieuwbouw -met hogere energieprestatienormen- en het bestaande woonpatrimonium ten dele dichten. Op die manier wordt een inhaalbeweging ingezet en wordt energiezuinigheid niet langer als een surplus beschouwd maar als een noodzakelijke vereiste binnen de woningkwaliteit.

In eerdere adviezen van de Vlaamse Woonraad werden de beleidsinspanningen met het oog op een verbeterde energieprestatie onderschreven. In het advies Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling (VSDO)<sup>1</sup> wordt gesteld dat de plaatsing van isolatie, het vervangen van enkel glas en inefficiënte verwarmingstoestellen het energieverbruik in het woonpatrimonium sterk kan doen dalen.

In lijn met dit advies vraagt de Vlaamse Woonraad een meer globale energieaanpak. Dakisolatie betreft slechts één aspect (terwijl het ontwerp hierop focust). De energiezuinigheid hangt eveneens af van andere zaken zoals de kwaliteit van het glas en de ramen, de muurisolatie edm. Volgens de raad moet een meer doorgedreven beleid worden ontwikkeld dat alle aspecten van energiezuinigheid omvat. Verder benadrukt de Vlaamse Woonraad de nood aan ambitieuze doelstellingen en een planmatige aanpak om tegen 2020 het bestaande woonpatrimonium meer energie-intelligent te maken. Het ontwerp van besluit vormt slechts een eerste bescheiden stap in die richting.

#### **3.2. Verbetering woonkwaliteit en energieprestatie**

De Vlaamse Woonraad meent dat in het Vlaamse woonbeleid de realisatie van het recht op wonen voorop moet staan. Dit impliceert in een belangrijke mate aandacht voor de globale kwaliteit van de woning. In dit verband wenst de Vlaamse Woonraad het belang van een algemene verbetering van de kwaliteit van het bestaande woonpatrimonium te benadrukken. Een doelstelling die eveneens is opgenomen als VIA-doorbraak.

Beide doelstellingen -een grotere energiezuinigheid en een algemene kwaliteitsverhoging- moeten volgens de Vlaamse Woonraad hand in hand gaan. Maar de globale verbetering van de algemene woonkwaliteit mag niet uit het oog worden verloren ten voordele van de verbeterde energieprestatie van het woonpatrimonium. Het recht op wonen impliceert het recht op een energiezuinige woning, maar behelst vooreerst het recht op een woning zonder ernstige gebreken zoals een algemeen vochtprobleem, risico op elektrocutie of brand, of structurele bouwfysische gebreken....

---

<sup>1</sup> Vlaamse Woonraad (2010) *Advies over het 'Ontwerp Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling'*. Advies 2010/06 van 27 september 2010.

### 3.3. Oog voor de (sociale) gevolgen

De Vlaamse Woonraad meent dat bij de uitwerking van het beleid gericht op een verbeterde energieprestatie extra aandacht moet uitgaan naar de gevolgen van de voorgestelde maatregelen, onder meer op sociaal vlak.

In het hoger aangehaalde advies over de VSDO heeft de Vlaamse Woonraad gesteld dat er sprake is van een gecumuleerde problematiek in de onderste segmenten van de private huurmarkt. De zwakste inkomensgroepen zijn er oververtegenwoordigd, de woningen zijn er van mindere kwaliteit en de problemen met de betaalbaarheid van het wonen zijn er groter.

Het opleggen van de isolatieverplichting -hoe zinvol ook vanuit het oogpunt van de verbetering van de energieprestatie en de woonkwaliteit- mag er niet toe leiden dat een aantal inkomensgroepen grotere problemen ervaren om hun recht op wonen te vervullen, in het bijzonder wat betreft de betaalbaarheid van het wonen. Een aanpak met flankerende maatregelen voor de private huurmarkt is dan ook aangewezen<sup>2</sup>.

Bovendien moet worden gewaakt over een verdere afkalving van het aanbod op de private huurmarkt. Oudere verhuurders dreigen door de toenemende vereisten mogelijk af te haken of zijn geneigd de huurwoning te verkopen. Op zijn beurt kan het afkalven van het aanbod op de private huurmarkt gevolgen hebben voor de zwakkere inkomensgroepen die een beroep moeten doen op mogelijk duurder wordende (want schaarsere) private huurwoningen (zonder dat de kwaliteit toeneemt). In het advies over de private huurmarkt<sup>3</sup> wordt mede daarom een globaal, evenwichtig en versterkt beleid voor de private huurmarkt aanbevolen.

Om de gevolgen beheersbaar te houden is alvast een geleidelijke en getrapte invoering aangewezen, zoals voorzien in het voorliggend ontwerp. Om het aanbod private huurwoningen te kunnen behouden dient te worden nagegaan hoe de administratieve aanpak op het terrein kan worden georganiseerd, onder meer kan een (snelle) hercontrole bij afkeuring worden overwogen. Verder is het aangewezen voldoende ruchtbaarheid te geven aan het voorgenomen initiatief om de verhuurders correct en tijdig te informeren, en om de nodige bijscholing aan de woningcontroleurs te voorzien.

### 3.4. Eigendomsmarkt

De woonkwaliteitsnormen van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode zijn bedoeld voor de woningen van alle deelmarkten in het Vlaamse gewest. De verhoogde energieprestatie geldt dan ook evenzeer voor de woningen bewoond door de eigenaars zelf (drie kwart van het Vlaamse woningbestand).

Hoewel algemeen beschouwd de woningkwaliteit op de eigendomsmarkt minder problematisch is, kampen bepaalde doelgroepen wel met problemen. Oudere eigenaars bijvoorbeeld, betrekken vaker een woning van mindere kwaliteit en zijn minder geneigd dit nog te verhelpen (bovendien is er een hoog aandeel eigenaars onder de ouderen).

Om de energiezuinigheid van het woonpatrimonium te verbeteren zal het beleid zich eveneens moeten richten op de eigendomsmarkt, in het bijzonder op doelgroep van de

---

<sup>2</sup> Vlaamse Woonraad (2010) *Naar een beleid ter ondersteuning van de private huurwoningmarkt*. Advies 2010/11 van 30 september 2010. In dit advies vraagt de Vlaamse Woonraad onder meer een ondersteuningsbeleid voor de huurder en de verhuurder, en de uitbouw van een intermediaire werking.

<sup>3</sup> Ibid.

oudere eigenaar-bewoners. Het opnemen van een isolatienorm in het technisch verslag is voor de eigenaar-bewoner allicht niet voldoende krachtig om over te gaan tot het verbeteren van de energiezuinigheid van de woning (het technisch verslag is voor de eigenaar- bewoner geen gangbaar of relevant instrument).

De opname van de isolatienorm in het technisch verslag brengt met zich mee dat in de praktijk de toepassing beperkt wordt tot (een fractie van) de private woninghuurmarkt (en doorgaans op vraag van de huurder). Vanuit het oogpunt van de verbetering van de energiezuinigheid van het volledige woonpatrimonium is deze beperkende keuze moeilijk te onderschrijven. Een beleid gericht op energieverbetering moet een brede reikwijdte hebben. Daarnaast zou een mogelijk ongelijke behandeling tussen de eigenaar-bewoner en de eigenaar-verhuurder kunnen opgeworpen (zowel in het opleggen van een isolatienorm als in de wijze van afdwingbaarheid).

### **3.5. Koppeling woonkwaliteitsbeleid**

Er wordt beleidsmatig geopteerd om de isolatienorm te koppelen aan de woonkwaliteitsbewaking (via de opname in het technisch verslag). De Vlaamse Woonraad wenst een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze optie.

Door de koppeling wordt een deel van het beleid inzake energieprestatie ondergebracht binnen woonkwaliteitsbewaking, een beleid dat gericht is op het behalen van minimumnormen en voornamelijk sanctionerend is uitgebouwd.

Woonkwaliteitsbewaking heeft een beschermende functie en moet voorkomen dat mensen worden gehuisvest in gebrekkige woningen. Een sanctionerend instrumentarium past binnen deze logica. Het is voor de Vlaamse Woonraad evenwel geen uitgemaakte zaak of het beleid gericht op een verbeterde energieprestatie voornamelijk via sanctionerende maatregelen moet worden gerealiseerd. De Vlaamse Woonraad meent dat een beleid en een strategie voor het bestaande woonpatrimonium moet worden ontwikkeld waarbij eveneens aandacht uitgaat naar ondersteuning, in het bijzonder op de private huurmarkt. De Vlaamse Woonraad vraagt dan ook omzichtigheid te hanteren in geval het beleid fundamenteel wijzigt van een 'ondersteunend, stimulerend' naar een 'normerend' beleid zoals gesteld in de nota aan de Vlaamse Regering, en te waken over de coherentie van een dergelijk wijzigend beleid.

De isolatienorm wordt opgenomen in het technisch verslag dat strafpunten hanteert op basis van de zwaarte van de vastgestelde gebreken. Hierdoor is het technisch verslag een goed instrument om de niet-conformiteit te beoordelen, maar het geeft niet de mate van conformiteit of kwaliteit weer (het betreft een controle op de minimale norm). Bij het streven naar een verhoogde energieprestatie lijkt eerder een instrument nodig dat toelaat het kwaliteitsniveau van de energiezuinigheid van de woning na te gaan en op te volgen. De Vlaamse Woonraad is dan ook niet overtuigd dat in dit kader het technisch verslag het beste instrument vormt. Het technisch verslag laat enkel toe visueel vast te stellen of er al dan niet isolatie is, maar geeft niet weer in welke mate de isolatie voldoet. Volgens de Vlaamse Woonraad is het noodzakelijk expliciet aan te geven of de voorgestelde beleidsmaatregel kadert in een beleid gericht op het verbeteren van de energieprestatie dan wel in een beleid gericht op minimale woonkwaliteit (andere reikwijdte, verschillende noden aan instrumentarium edm).

De Vlaamse Woonraad erkent het principe dat energiezuinigheid deel moet uitmaken van de minimale woonkwaliteit. Een niet geïsoleerde woning kan als een woninggebrek worden bestempeld en als dusdanig worden geciteerd, maar het voorstel bestaat erin de woning zonder isolatie vanaf 2020 ongeschikt of onbewoonbaar te verklaren (met

verhuurverbod als gevolg). Op basis van ramingen uitgevoerd door het VEA wordt becijferd dat 17% van de private huurwoningen niet geïsoleerd is. De Vlaamse Woonraad vraagt na te gaan wat de gevolgen zijn voor de betrokken huishoudens bij behoud van de sanctie zonder bijkomende ondersteunende maatregelen, en dringt ter zake aan op begeleidende maatregelen of een meer omkaderend beleid (om de gevolgen van de afkeuring te kunnen opvangen, onder meer via herhuisvesting).

### **3.6. Rechtszekerheid en overgangsmaatregelen**

De huurcontracten op de private huurmarkt worden doorgaans afgesloten voor een duurtijd van 9 jaar. Met dit gegeven dient in een ruimere mate rekening te worden gehouden. In geval een woning zonder dakisolatie wordt verhuurd vanaf 2014 is er bij aanvang geen probleem, terwijl juridisch de problemen in de tijd gradueel zullen toenemen. Er kan worden opgeworpen dat de verhuurder in 2014 de juridisch toekomstige situatie kan kennen, en in de mogelijkheid is hierop te anticiperen. Dit is echter niet het geval voor de lopende contracten afgesloten in 2011, of vroeger, vooraleer sprake was van de regeling in kwestie. Deze contracten lopen door tot na 2015. De Vlaamse Woonraad meent dat omzichtig moet worden omgesprongen met het opleggen van juridische sancties voor zaken die op het moment van het afsluiten van het contract juridisch nog voldeden. Bij het afsluiten van het contract moeten de partijen er vanuit kunnen gaan dat de rechtsgeldigheid van het contract in beginsel blijft aangehouden. De vraag is dan ook of de beoogde verbetering op vlak van energiezuinigheid kan worden bereikt rekening houdend met de bestaande huurcontracten, desgevallend met een overgangsmaatregel.

### **3.7. Isolatiernorm**

Als isolatiernorm wordt een R waarde van 0,75 m<sup>2</sup> K/W voorgesteld. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat deze norm een besparing realiseert van 86% ten aanzien van een niet-geïsoleerd dak. Met de vereiste minimale inspanning kan dan een relatief grote winst worden geboekt (steeds in vergelijking met een niet-geïsoleerde woning). De Vlaamse Woonraad acht een dergelijke R waarde als energienorm minimaal. Met een geringe meerkost kan de isolatiedikte worden verdubbeld waardoor de behaalde R waarde verdrievoudigt. Vanuit energiezuinigheid is de norm weinig ambitieus, maar deze norm is vanuit perspectief van de minimale woonkwaliteit alvast een stap voorwaarts.

Anderzijds acht de Vlaamse Woonraad het vreemd dat de isolatiernorm niet geldt voor de kamerwoningen (geen rubriek negen), terwijl deze woonvorm vaak inkomenszwakke alleenstaanden huisvest (die het meest baat hebben bij een lage energiefactuur). Het is aangewezen de norm te laten gelden voor alle woonvormen, dus ook voor kamerwoningen (zoals verzocht in het advies over de diverse decreten m.b.t. wonen<sup>4</sup>).

Tevens wordt gevraagd na te gaan of de EPC databank een efficiënt middel is om te controleren of effectief aan de norm is voldaan. Er worden vanuit de praktijk signalen opgevangen dat het EPC niet steeds gepaard gaat met een controle, en bijgevolg vormt het certificaat niet steeds een betrouwbare basis om op verder te bouwen. Er moet worden gezorgd dat het EPC de weergave is van de werkelijke R waarde. Verder lijkt het wenselijk -in geval het EPC als controlemiddel wordt gehandhaafd - de EPC databank

---

<sup>4</sup> Vlaamse Woonraad (2010) *Advies over diverse decreten met betrekking tot wonen*. Advies 2010/05 van 9 september 2010.

meer open te stellen (onder meer voor de lokale woningcontroleurs die in het kader van de conformiteitsattesten woningonderzoeken uitvoeren).

### **3.8. Verbeteringen methodiek woononderzoek**

De wijzigingen aan het technische verslag worden voorgesteld op basis van een voorafgaande evaluatie. Hieruit blijkt dat de opgelegde minimale vereisten inzake woonkwaliteit objectief kunnen worden beoordeeld, en het technisch verslag een efficiënt instrument vormt. De voorgestelde wijzigingen strekken ertoe een aantal punten van het technisch verslag te verbeteren en de werking op het terrein te optimaliseren (onder meer inzake toegankelijkheid kamers, vocht in het gebouwmhulsel...). Globaal kan de Vlaamse Woonraad de voorgestelde aanpassingen onderschrijven.

Echter, de Vlaamse Woonraad heeft vragen bij het expliciteren van de hoogtenorm voor de keuken als woonfunctie. Het tolereren van 180 cm als hoogtenorm wanneer de keukeninstallatie volledig in orde is, is volgens de raad weinig verantwoord. De Vlaamse Woonraad meent dat de hoogtenorm deel moet uitmaken van de minimumkwaliteit van de woonfuncties en rationeel moet worden ingevuld. De hoogtenorm van 220 cm die voor de woonbezetting wordt gehanteerd, moet volgens de raad als minimumcriterium worden aangehouden. Als reden voor het voorstel wordt in de nota gesteld dat de aanwezige keukenfunctie niet gequoteerd kan worden onder een bepaalde hoogte. Mede daarom kan worden geopteerd voor de loskoppeling van de mogelijkheid tot beoordeling van de (keuken)functie van de hoogtenorm. Met het oog op een algemene verbetering van de woonkwaliteit van het bestaande woonpatrimonium meent de Vlaamse Woonraad dat minimale normen niet naar beneden moeten worden bijgesteld. (in dit verband vraagt de raad na te gaan of het extra meetellen van 3 m<sup>2</sup> voor de sanitaire ruimte voor de woningen vergund vóór 01 februari 2008 de facto de minimumnormen niet naar beneden – ook al kan begrip worden opgebracht voor de concrete beweegredenen van dit voorstel).

Verder worden vragen gesteld bij het doorrekenen van strafpunten per appartement in geval van een gemeenschappelijk niet-geïsoleerd dak. Het is eerder aangewezen een werkwijze te hanteren die uitgaat van de directe impact van het dak op de onderscheiden woonentiteiten (en enkel die woonentiteiten te vatten die directe gevolgen ondervinden van het ontbreken van dakisolatie). Algemeen meent de Vlaamse Woonraad dat de problematiek van de gemeenschappelijke delen van een mede-eigendom ten gronde moet worden nagegaan (in relatie met de verschillende eigendomsstatuten - mede eigenaar bewoner, mede eigenaar verhuurder - en in relatie met de beslissingswijze om investeringen te doen aan de gemeenschappelijke delen). Onder meer worden vragen gesteld omtrent de zogenaamde 'wettelijke verplichting' om een investeringsfonds op te richten.

### **3.9. Technisch verslag seizoenarbeiders**

Hoewel decretaal het onderscheid wordt gemaakt tussen kamers voor seizoenarbeiders en gewone kamers, wenst de Vlaamse Woonraad er toch op te wijzen dat een andere invulling van de minimale woonnormen in het technische verslag op basis van wie gehuisvest wordt vragen oproept. Het inperken van een aantal minimale kamernormen specifiek voor de seizoenarbeiders -onder meer inzake privacy- is moeilijk te onderschrijven. De Vlaamse Woonraad pleit voor een objectbenadering los van de te huisvesten personen (de minimale normen moeten bijgevolg steeds gelden als een minimum minimorum).

#### **4. Besluit**

De Vlaamse Woonraad kan zich vinden in een beleid gericht op de verbetering van de energieprestatie van het bestaande woonpatrimonium. Dit beleid moet worden ontwikkeld in relatie met een algemeen beleid voor de globale verbetering van de woonkwaliteit. De beoogde verbetering moet alle woningen kunnen vatten en mag zich niet beperken tot de private huurmarkt.

De Vlaamse Woonraad erkent de nood om dakisolatie als een minimale vereiste voor woonkwaliteit te laten gelden. Toch kunnen een aantal vraagtekens worden geplaatst bij de koppeling aan het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking. Dit instrumentarium is erop gericht de minimale woonnormen te beoordelen, is sanctionerend van aard en beperkt zich in de praktijk tot een fractie van de private huurmarkt. Mede daarom is deze beleidskeuze niet optimaal en zal het geen stimulans inhouden om (het groot aandeel) eigenaarswoningen te laten verbeteren.

Het is dan ook de vraag of een beleid gericht op het verbeteren van de energieprestatie moet worden gekoppeld aan het instrumentarium woonkwaliteit en geen eigen aanpak vergt. Verder lijken omkaderende maatregelen onontbeerlijk. Begeleidende maatregelen zullen moeten voorkomen dat het aanbod op de private huurmarkt verder afneemt en dat de betaalbaarheid van het wonen in deze deelmarkt in het gedrang komt.

Tenslotte meent de Vlaamse Woonraad dat de minimale kwaliteitsnormen beschermende waarborgen inhouden voor de bewoner. Deze moeten worden behouden of versterkt. Het naar beneden bijstellen van minimale kwaliteitsnormen kan dan ook niet worden bijgetreden.