

////////////////////////////////////

ADVIES CONCEPTNOTA'S
RENOVATIEPREMIE VERHUURDERS,
GEWAARBORGD HUREN EN
GEÏNTEGREERDE PREMIES

Advies 2018- 01/ 18.01.2018

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Situering	3
2	De drie conceptnota's	3
2.1	Algemene situering	3
2.2	Renovatiepremie	6
2.3	Gewaarborgd huren	7
2.4	Een geïntegreerd premiestelsel	9



1 SITUERING

In de commissie voor Wonen, Armoedebeleid en Gelijke Kansen van het Vlaams Parlement werden op 7 december 2017 drie conceptnota's voor nieuwe regelgeving toegelicht. De conceptnota van 7 juli 2017 handelt over de renovatiepremie voor verhuurders. De conceptnota van 8 november 2017 betreft het onderzoek en introductie van een systeem van huur- en woonzekerheid en de conceptnota van 9 november 2017 stelt de creatie van één premiesysteem voor de renovatie van een woning voorop.

Voorafgaand aan de verdere bespreking van deze conceptnota's wenst de betrokken commissie een hoorzitting te organiseren waarop een aantal organisaties worden uitgenodigd (18 januari 2018). Ter voorbereiding van deze hoorzitting heeft de Vlaamse Woonraad in eerste instantie geput uit eerder geformuleerde adviezen van de Raad die handelen over het onderwerp, bepaalde aspecten ervan of de bredere context. Bijgevolg recapituleert en steunt onderhavig advies op eerdere standpunten die de Raad heeft ingenomen.

2 DE DRIE CONCEPTNOTA'S

2.1 ALGEMENE SITUERING

Gelaagde huurmarkt

De private huurmarkt in Vlaanderen telt ongeveer 550.000 woningen. Eén op vijf Vlaamse huishoudens woont in een private huurwoning, en in de grootsteden is dit bijna 1 op 2. Hoewel onderzoek aantoonde dat globaal de woningkwaliteit op de private huurmarkt gemiddeld minder goed is op de eigendomsmarkt, kent de private huurmarkt zelf verschillende segmenten¹. De private huurmarkt is niet homogeen maar gelaagd, waarbij vooral kenmerken van de woningen en van de huishoudens onderscheidende elementen zijn. Dat de private huurmarkt gelaagd is, zorgt ervoor dat bepaalde delen van de private huurmarkt meer problematisch zijn dan andere.

In het advies over de wooncrisis² in de onderste lagen van de private huurmarkt wordt beklemtoond dat de problematiek zich het scherpst laat voelen in de onderste lagen van de private huurmarkt. De onderste lagen maken ongeveer één derde uit van de private huurmarkt (waarbij om en bij 180.000 huishoudens betrokken zijn). In dit deel van de private huurmarkt laat de woningkwaliteit vaak te wensen over en bevindt zich een groep

¹ Cijfers gebaseerd op het Grote Woononderzoek 2013; zie oa. Winters, S. e.a. (2015). Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen van het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld. Garant, Antwerpen.

² Advies over de wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, advies 2017/06 van 27 april 2017.

huishoudens die een eerder zwak economisch profiel vertoont, zoals huishoudens die leven van een vervangingsinkomen, eenoudergezinnen of kwetsbare huishoudens. Veldwerkers verwijzen verder naar de (kwetsbare) jongeren die de bijzondere jeugdzorg verlaten en naar oudere huurders die geconfronteerd worden met de verkoop van de huurwoning (en een duurdere huurwoning moeten betrekken met een beperkt pensioen). Zij ondervinden allen meer dan gemiddeld problemen inzake betaalbaarheid, woningkwaliteit, woonzekerheid en toegankelijkheid. Kenmerkend voor deze groep is dat het huren een (meer) blijvend karakter heeft (sociale huisvesting is weliswaar een alternatief, maar niet steeds beschikbaar).

De problematiek ter zake is voldoende onderzocht en gekend. Het beleid hecht de laatste jaren meer aandacht aan de problematiek op de private huurmarkt. Onder meer worden in de conceptnota over de private huurmarkt de visie op de private huurmarkt uiteengezet en diverse maatregelen aangekondigd. Hoewel de Raad de vooropgestelde beleidspistes van de conceptnota heeft onderschreven, heeft de Raad tegelijk gevraagd naar flankerende maatregelen om de betaalbaarheid, de toegang en de kwaliteit van het huren te kunnen waarborgen³. Het is volgens de Raad immers van belang de maatregelen te kunnen inbedden in een bredere, geïntegreerde aanpak (zie later). Daarenboven vergt de problematiek (in de onderste lagen) van de private huurmarkt een structurele aanpak.

Structureel beleid ter ondersteuning van het recht op wonen

De Raad heeft in diverse adviezen gepleit voor een beleid ter ondersteuning van de huishoudens die het recht op wonen niet uit eigen kracht kunnen realiseren. Complementair aan de vrije markt dient de overheid een sturende rol te vervullen en de nodige inspanningen te leveren om de woonbehoefte voldoende te lenigen⁴. De Raad is ervan overtuigd dat de problematiek van vraag en aanbod in de onderste lagen van de private huurmarkt niet kan worden geredieerd zonder structurele overheidstussenkomst⁵. Hiertoe is een versterkt beleid op de private huurmarkt (zie later) én een substantiële toename van het sociaal huurpatrimonium vereist. Dergelijke maatregelen resulteren in blijvende effecten en vormen een solide basis voor het Vlaamse woonbeleid, waarbij een investeringsbeleid de hefboom kan vormen voor economische en sociaal-maatschappelijke winsten⁶.

Opwaardering en versterking van de private huurmarkt door een integrale aanpak

De Raad pleit voor de ontwikkeling van een volwaardige private huurmarkt op middellange termijn⁷. Dit houdt in dat voor meerdere inkomensgroepen het privaat huuraanbod als een volwaardige oplossing kan fungeren voor hun woonwensen. Huishoudens kiezen dan doelbewust en duurzaam uit het aanbod op de private huurmarkt (niet gedwongen of als tijdelijke tussenstap). De redenen om voor de private huurmarkt te kiezen,

³ Advies over de beleidsbrief wonen 2017-2018, advies 2017/13 van 1 december 2017.

⁴ Advies over de beleidsbrief 2016-2017, advies 2016/20 van 17 november 2016.

⁵ Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015.

⁶ Advies over de beleidsbrief 2016-2017, advies 2016/20 van 17 november 2016.

⁷ Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015.

spruiten voort uit de karakteristieken van het aanbod of de voordelen van het marktsegment zelf. De huurmarkt biedt een voldoende gedifferentieerd aanbod, is bij uitstek flexibel en kan snel inspelen op behoeften zowel van individuele als markteconomische aard. Een dergelijke private huurmarkt is voldoende attractief en competitief met de andere segmenten van de woonmarkt. Deze opwaardering vergt andere klemtonen in het beleid, met onder meer een andere benadering van de woonfiscaliteit, het aantrekken van institutionele en professionele spelers en een grondige mentaliteitswijziging bij beleidsmakers en bevolking.

Daarnaast heeft de Raad herhaaldelijk de nood aan een versterkt privaat huurbeleid benadrukt, mede om de bestaande problemen op de private huurmarkt te kunnen aanpakken. Een dergelijk beleid moet worden ontplooid op diverse vlakken⁸. (1) De betaalbaarheid moet worden ondersteund voor de huishoudens die niet beschikken over een betaalbare, kwaliteitsvolle woning. (2) Het aanbod betaalbare en kwalitatieve woningen moet worden verruimd. Een van de mogelijkheden om dit te realiseren is verhuurders die hun woning aan een redelijke huurprijs aan een maatschappelijk kwetsbaar doelpubliek verhuren, een subsidie en/of fiscaal voordeel toe te kennen (geconventioneerd huren). Op die manier zou privaat huren opnieuw aantrekkelijk kunnen worden, nieuwe investeerders zouden aangetrokken kunnen worden en een verruimd en kwalitatief aanbod op de private huurmarkt zou gecreëerd kunnen worden. De effectiviteit en efficiëntie van dergelijke maatregel dient evenwel afgezet te worden tegenover mogelijke alternatieven (binnen een aanbodbeleid voor de private huurmarkt maar ook binnen een vraagbeleid). Bijkomend onderzoek zou hier voor de nodige duiding kunnen zorgen. (3) Verder moet de woonkwaliteit van het private huurpatrimonium worden verbeterd. Via fiscale stimuli en door het ruimer toegankelijk maken van de renovatiepremie voor verhuurders (mits de koppeling aan bepaalde voorwaarden, zie later), kan de renovatie van huurwoningen worden aangemoedigd (incentives zijn immers nodig om de bestaande 'split incentive' te reduceren). Verhuurders die wensen gebruik te maken van deze maatregelen moeten hun huurders een periodiek vaste huurprijs garanderen. Daarnaast moeten de inspanningen om de verhuur van kwalitatief minderwaardige woningen tegen te gaan, worden aangehouden en waar nodig versterkt. (4) Tevens dienen gerichte vormen van ontzorging en ondersteuning zoals bv. sociale verhuurkantoren, woonbegeleiding of technische adviesverlening bij renovatie, (verder) worden gestimuleerd. Tenslotte meent de Raad dat het aangewezen is een (5) performant toegangsbeleid te ontwikkelen, meer specifiek voor groepen of huishoudens die kampen met een gebrekkige toegang tot de woonmarkt. Vormen van beschermde huur in combinatie met andere maatregelen kunnen het recht op wonen effectief ondersteunen. Hierbij moet in eerste instantie worden gefocust op de bestaande (wettelijke) doelgroep van sociale huur.

⁸ Advies naar een ondersteuningsbeleid voor de private huurmarkt, advies 2010/09 van 30 september 2010; Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015.

2.2 RENOVATIEPREMIE

Renovatiepremie op de verhuurmarkt

In diverse adviezen heeft de Raad zich principieel uitgesproken voor een uitbreiding van de renovatiepremie naar de private huurmarkt⁹. Bij investeringen kan de verhuurder de kost in beginsel niet doorrekenen in bestaande contracten. Ook de voordelen ervan zijn voor de huurder (bv. lagere energiefactuur door isolatie), waardoor er sprake is van een ‘split incentive’¹⁰. Door de renovatiepremie open te stellen voor woningen op de private huurmarkt kan een dergelijke rem wegvallen. Ook kan ondersteuning van de verhuurder een stimulans zijn om het aanbod op peil te houden (bij grote kosten kan de eigenaar-verhuurder geneigd zijn tot verkoop van de woning). De Raad heeft evenwel de mogelijke uitbreiding steeds aan voorwaarden gekoppeld, waarbij de verhuurder in ruil voor de voordelen (een premie of fiscale korting) de woning voor een bepaalde termijn en aan bepaalde voorwaarden verhuurt. Dergelijke voorwaarden dienen de woonzekerheid en de betaalbaarheid van de huurder te ondersteunen¹¹.

Daarnaast heeft de Raad gepleit om bij het toekennen van voordelen trapsgewijs te werken naargelang het engagement dat de verhuurder wenst op te nemen¹². Op die manier kan op de private huurmarkt een gedifferentieerd regime op maat van verhuurder en huurder worden gehanteerd. Bij geconventioneerde huur biedt de verhuurder de woning voor een bepaalde termijn en tegen een bepaalde huurprijs aan een specifiek doelpubliek. De Raad heeft steeds de vrijwillige instap in een dergelijk systeem vooropgesteld. Een mogelijk aandachtspunt bij de uitwerking van een dergelijk systeem is de transparantie en de hanteerbaarheid. Een koppeling met bestaande systemen kan hiertoe een uitweg bieden¹³.

De Raad wenst bij het voorstel enkele aandachtspunten te beklemtonen. (1) Het is van belang te voorkomen dat verhuurders zouden ‘onderinvesteren’ in het onderhoud van hun woning om naderhand van steunmaatregelen te kunnen genieten. Daarom moet het stimulerend beleid eveneens gepaard gaan met een blijvend performant woonkwaliteitsbeleid en een zorgvuldig reguleringsbeleid¹⁴. De Vlaamse Wooncode legt immers minimale woonkwaliteitsnormen. Indien deze normen niet worden nageleefd, wordt in eerste plaats sanctionerend opgetreden (ook strafrechtelijk). De koppeling van een stimulerend beleid aan een dergelijk sanctionerend beleid moet dan ook goed worden overwogen. (2) Verder moet erop worden gewezen dat de voorgestelde uitbreiding niet noodzakelijk de zwakke inkomensgroepen ten goede zal komen. De maatregel richt zich immers op woonkwaliteitsverbetering en niet op een specifiek doelpubliek van huurders. Er moet worden voorkomen dat de zwakste inkomensgroep aangewezen is (of blijft) op het kwalitatief ontoereikend aanbod op de

⁹ Onder meer in het Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015; Advies naar een ondersteuningsbeleid voor de private huurmarkt, advies 2010/09 van 30 september 2010,

¹⁰ Advies naar een renovatie van het Vlaams woningenbestand, advies 2015/01 van 29 januari 2015.

¹¹ Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015.

¹² Idem.

¹³ Winters, S. (2016). Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 4: Van vaststellingen naar beleidskeuzes. Leuven, Steunpunt Wonen.

¹⁴ Idem.

huurmarkt (mede door de selectiemechanismen op de markt)¹⁵. Het toont volgens de Raad de nood aan om de vooropgestelde maatregel in te bedden in een bredere aanpak. (3) De Raad wenst erop te wijzen dat een stimulerend beleid wordt gevoerd ten aanzien van de Sociale Verhuurkantoren (SVK) die woningen van private verhuurders aan kwetsbare huishoudens aanbieden. Hiertoe bekomen de verhuurders een aantal voordelen zoals de renovatiepremie (ongeacht het inkomen van de verhuurder). Bij een globale uitbreiding van de renovatiepremie naar de private huurmarkt moet worden nagegaan of dit geen (al te) nadelig effect heeft op de SVK-verhuur die mogelijk minder aantrekkelijk wordt (net door gelijklopende voordelen toe te kennen aan verhuurders op de private huurmarkt). Mede daarom kan een getrappt systeem mogelijkheden bieden.

Kostenefficiënt systeem

De opwaardering van de private huurmarkt vormt een uitdaging voor het beleid (zowel op vlak van woningkwaliteit als energiezuinigheid). In diverse adviezen heeft de Raad gepleit voor een planmatige aanpak en een kostenefficiënt systeem¹⁶, waarbij moet worden nagegaan hoe dit stapsgewijs en structureel kan worden aangepakt (en welke doelstellingen hiertoe moeten worden vooropgesteld). Het voorstel om de renovatiepremie open te stellen voor de verhuurmarkt kan hierbij aanvullend werken, maar is in eerste instantie gericht naar de individuele eigenaar of verhuurder, zonder dat gestreefd wordt naar een wijkgerichte aanpak en/of het vooropstellen van specifieke doelstellingen en begeleiding in de renovatie. Een dergelijke verbreding is aangewezen (zoals ook wordt beoogd met wijkgerichte renovatie via subsidierentiesystemen).

Wat betreft de kostprijs van de uitbreiding meent de Raad dat het nodige onderzoek klaarheid kan brengen. Alvast zal het succes en de mate van toepassing afhankelijk zijn van wat aan voorwaarden zal worden bepaald.

2.3 GEWAARBORGD HUREN

Versterking huurmarkt

Zoals hoger gesteld heeft de Raad in diverse adviezen gepleit voor een grotere beleidsaandacht voor de private huurmarkt. Met het versterkte huurbeleid worden diverse doelen nagestreefd. Aanbodversterkende maatregelen beogen een kwalitatief en betaalbaar aanbod. Fiscale stimuli of subsidie bij geconventioneerde huur beogen een kwaliteitsverbetering, het ondersteunen van de woonzekerheid en betaalbaarheid van (inkomenszwakke) huurders. Het onderzoeken en installeren van een systeem voor gewaarborgd huren kan een maatregel vormen binnen het versterkt huurbeleid gericht op het ondersteunen van de betaalbaarheid en woonzekerheid van de huurder. Als basisfilosofie wordt in de conceptnota de gelijkschakeling tussen de huur-

¹⁵ Advies over de wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, advies 2017/06 van 27 april 2017.

¹⁶ Advies naar een renovatie van het Vlaams woningenbestand, advies 2015/01 van 29 januari 2015.

en eigendomsmarkt vooropgesteld. Hoger heeft de Raad een principiële gelijkschakeling en een opwaardering van de private huurmarkt bepleit¹⁷.

Verzekering gewaarborgd huren

In de beleidsbrief wonen 2017-2018 wordt het initiatief aangekondigd om na te gaan of een verzekering gewaarborgd wonen voor huurders mogelijk is. De Raad heeft dit beleidsvoornemen in beginsel onderschreven, en ondersteunt het initiatief om de verzekerbaarheid van de risico's te onderzoeken¹⁸.

De Raad meent evenwel een aantal kanttekeningen te moeten plaatsen. Zo wenst de Raad erop te wijzen dat de risico's op verlies van de huurwoning vooral gekoppeld zijn aan de betaalbaarheidsproblematiek, wat verder reikt dan het onvrijwillig verlies van werk of werkonbekwaamheid¹⁹. Huishoudens met vervangingsinkomens en/of in preciaire statuten zijn meer dan gemiddeld vertegenwoordigd op de private huurmarkt, en de risico's op wanbetaling bij deze groepen is minstens even reëel. Bijgevolg zal moeten worden nagegaan of een meer generiek systeem kan worden ingezet om de uithuiszetting preventief te voorkomen. In diverse adviezen heeft de Raad de evaluatie en optimalisering van het fonds ter preventie van uithuiszettingen aangehaald én gevraagd naar de bijsturing van de wet op de humanisering van de uithuiszettingen²⁰. In de conceptnota wordt gewezen op de verschillende situaties waarin huurders en eigenaars verkeren. Vooreerst wordt de grotere verhuisbereidheid bij huurders aangehaald. Verder is geen sprake van een leningsbedrag, maar van een huur (met territoriale verschillen). Ook de aard en de kwaliteit van het goed kunnen verschillen. Deze verschillen kunnen een impact hebben op de uitwerking van het systeem.

Een verzekering gewaarborgd huren vraagt volgens de Raad een ruim toepassingsgebied, waarbij in beginsel de verschillen in het onroerend goed (prijs, E peil) niet mogen leiden tot uitsluiting. Ook de aard van de tewerkstelling of de verschillen in contract naar beroepsactiviteit zouden in beginsel geen uitsluitingsgrond mogen vormen (mogelijk vormen deze elementen een grond voor aangepaste modaliteiten in de toepassing van de verzekering). Verder vraagt de Raad te willen nagaan of voor bepaalde doelgroepen de risico's inzake betaalbaarheid verzekerbaar kunnen worden gesteld. Hierbij kan worden nagegaan onder welke voorwaarden het risico op wanbetaling eventueel verzekerbaar is (al dan niet met een verhoogde gewestelijke tussenkomst).

¹⁷ Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015.

¹⁸ Advies beleidsbrief Wonen 2017 – 2018, advies 14/2017 van 23 november 2017.

¹⁹ Idem.

²⁰ Advies dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid, advies 2016/04 van 26 maart 2016.

2.4 EEN GEÏNTEGREERD PREMIESTELSEL

Geïntegreerde aanpak

Hoger werd aangehaald dat de opwaardering van het woonpatrimonium (zowel naar energiezuinigheid als woonkwaliteit) een gezamenlijke en planmatige aanpak vereist. Woningkwaliteit en energiezuinigheid van woningen kunnen immers niet los van mekaar worden gezien²¹. De Raad heeft in diverse adviezen voorgesteld om vanuit verschillende beleidsvelden de krachten te bundelen en op een sociale en duurzame wijze de noodzakelijke transformatie te bewerkstelligen (zowel beleidsmatig als wat betreft de dienstverlening aan de burgers). Zo kan de samenhang en afstemming tussen de verbeterings- en aanpassingspremie en steunmaatregelen vanuit het beleidsveld energie (bv. isolatiepremies) worden beoordeeld²². De Raad kan bijgevolg de vraag naar een meer afgestemd en/of geïntegreerd premiestelsel in beginsel onderschrijven. Een laagdrempelig uniek loketsysteem zou daarenboven kunnen bijdragen aan de take up van dit stelsel.

Afstemming en integratie renovatiepremie en VAP

De Raad erkent dat een aantal verschillen in de stelsels op het terrein eerder verwarrend zijn en de toepassing en transparantie niet ten goede komen. Het lijkt geen twijfel dat meerdere technische punten op elkaar afgestemd kunnen worden, onder meer wat betreft de gehanteerde ouderdom van de woning en de maximale ouderdom van de facturen. Dergelijke afstemming doet op zich geen afbreuk aan de finaliteit van de regeling. De Raad kan zich vinden in een afstemming en /of integratie van de stelsels voor zover de finaliteit van beide regelingen verzoend kunnen worden. De VAP-regeling strekt ertoe om minder begoede huishoudens toe te laten op hun eigen ritme en mogelijkheden verbetering- en/of aanpassingswerken door te voeren. Dergelijk opzet, maar ook het verschillend toepassingsgebied (cf. aanpassingswerken voor bejaarden), moet overeind kunnen blijven in het afgestemd geheel. Bovendien kan erop worden gewezen dat uit onderzoek²³ blijkt dat lagere inkomensgroepen slechts in beperkte mate gebruik maken van de renovatiepremie, terwijl net bij deze huishoudens de grootste woonkwaliteitsproblemen voorkomen. Naast afstemming moet dan ook nagegaan worden hoe het bereik voor de lagere inkomens kan worden verhoogd²⁴ (vb. door andere toekenningsmodaliteiten omdat voor hen de kosten moeilijk te prefinancieren zijn).

Energiepremies

Een afgestemd premiestelsel voor renovatie en energiezuinigheid kan in beginsel worden onderschreven. Evenwel meent de Raad dat meerdere moeilijkheden zullen overwonnen moeten worden. Het energiebeleid is doorgaans generiek en richt zich tot alle huishoudens, terwijl de ondersteunende maatregelen vanuit het

²¹ Advies naar een aanbodbeleid op de private huurmarkt, advies 2015/14 van 17 december 2015.

²² Advies over de aanpassing van de renovatiepremie, advies 2015/05 van 8 mei 2015

²³ Heylen, K (2016). Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013. Leuven, Steunpunt Wonen.

²⁴ Advies over de aanpassing van de renovatiepremie, advies 2015/05 van 8 mei 2015.

woonbeleid eerder specifiek en doelgroepgericht zijn. Dergelijk verschil in finaliteit en toepassingsgebied vormt een moeilijkheid bij de uitwerking van een gezamenlijk stelsel. Ook de andere wijze van uitbetaling en financiering vormt verder een mogelijk knelpunt. Het is niet duidelijk of en hoe de bestaande verschillen naar finaliteit en toepassingsgebied bij de integratie moeten worden beoordeeld. Bij de uitwerking vormt dit een afweging tussen de voordelen van een transparant en duidelijk stelsel naar dienstverlening enerzijds en de nood aan differentiatie in beleid anderzijds. Volgens de Raad dient een technisch - formele integratie ondergeschikt te zijn aan de vooropgestelde beleidsdoelstellingen zelf (die dan mogelijk differentiatie met zich meebrengen). In die optiek is een afstemming en integratie maar wenselijk wanneer de beleidsdoelstellingen zulks effectief toelaten (wat in een voorafgaande oefening moet worden meegenomen).

Verder vraagt de Raad in het beleid inzake energierenovatie bijzondere aandacht voor de naar schatting 300.000 woningen waarin de zwakke inkomensgroepen wonen (zowel huurders als eigenaars). Deze woningen optillen tot het bijna-energieneutraal niveau, of minstens te komen tot een sterk verbeterde energieprestatie, vormt een prioritaire bekommernis vanuit een inclusief beleid en het perspectief van duurzaamheid²⁵.

²⁵ Advies energiearmoedeprogramma, advies 2016/08 van 3 juni 2016.