

Conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de renovatiepremie voor verhuurders

Reactie van het Steunpunt Wonen

Hoorzitting Commissie Wonen Vlaams Parlement, 18 januari 2018

1. Voorstel in de conceptnota

De conceptnota vertrekt van de vaststelling dat er een ernstig kwaliteitsprobleem is op de private huurmarkt, terwijl de renovatiepremie als voornaamste beleidsinstrument voor renovatie nagenoeg volledig is gericht op eigenaars-bewoners (en voor een beperkt aandeel van de premies op SVK-verhuringen). De conceptnota pleit er voor de renovatiepremie open te stellen voor alle huurwoningen die worden verhuurd onder een vast te stellen huurprijs. Over de hoogte van deze maximumprijs doet de conceptnota geen uitspraak.

We geven hierna een reactie die vertrekt van beschikbaar onderzoek van het Steunpunt Wonen en mede gebaseerd is op een bespreking in het team van onderzoekers. We starten met een discussie over de opportuniteit (is de uitbreiding van de premie aangewezen?), gaan vervolgens in op mogelijke modaliteiten en geven tot slot kort onze mening over de te verwachten kosten.

2. Beoordeling van de opportuniteit

Er zijn argumenten om de renovatie van private huurwoningen te subsidiëren

1° Het is een mogelijke manier om te evolueren naar een meer eigendomsneutraal beleid

Het huidige beleid is niet eigendomsneutraal. Dit speelt sterk in de woningfiscaliteit, maar ook bij andere instrumenten, waaronder de huidige renovatiepremie (Haffner e.a., 2014)¹. Een meer eigendomsneutraal beleid zou de private huurmarkt meer zuurstof kunnen geven. Zolang eigendomsverwerving sterk bevoordeeld blijft en de huurmarkt hiervan de gevolgen moet dragen, zijn er argumenten voor compenserende maatregelen in de huurmarkt, zoals bijvoorbeeld (naast andere) het openstellen van de renovatiepremie voor verhuurders.

2° Er zijn op de private huurmarkt veel problemen met de kwaliteit van de woningen. Enkele van de gekende cijfers:

- Volgens het Grote Woononderzoek 2013 is 47% van de woningen op de private huurmarkt (264.800 woningen²) van ontoereikende kwaliteit, d.w.z. dat ze niet voldoen aan de normen van de

¹ Verhuurders kunnen geen gebruik maken van de renovatiepremie voor het renoveren van hun eigen woning omwille van de eigendomsvoorwaarde.

² Het midden van een betrouwbaarheidsinterval tussen 230.800 en 297.600 woningen.

Vlaamse Wooncode voor het verkrijgen van een conformiteitsattest (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015).

- Tijdens de bevraging die kaderde in het Grote Woononderzoek 2013 meldde 28% van de huishoudens vochtschade in de woning (Van den Broeck, 2015).
- Op basis van de synthese-index fysische staat van de woning (gebaseerd op bevraging van de bewoners in het Grote Woononderzoek 2013) is 16% van de private huurwoningen van slechte of zeer slechte staat.
- Private huurwoningen hebben nog een sterke achterstand op vlak van isolatie. Zo heeft bijvoorbeeld 19% van de woningen geen isolerend glas en 36% van de woningen geen dakisolatie (Ceulemans & Verbeeck, 2015).

3° Er zijn voor eigenaars-verhuurders niet zoveel incentieven om te investeren in de woningkwaliteit:

- Aan de onderkant van de huurmarkt is de vraag vermoedelijk inelastisch (dit wil zeggen dat de vraag niet sterk daalt met een toenemende prijs). Iedereen moet immers wonen, en bij tekort aan goede woningen voor een prijs die lage inkomens kunnen betalen, kunnen minder goede woningen verhuurd worden aan in verhouding te hoge prijzen. In dit lagere marktsegment zien we ook sterkere prijstijgingen dan in de betere segmenten van de markt (Heylen, 2015). Ook blijkt het rendement op verhuringen in dit laagste segment hoger dan het rendement in het betere segment (Vastmans, 2016). Het loont daarom niet voor een verhuurder om te renoveren: de meerkost zou niet terug te verdienen zijn via een evenredig verhoogde huur. Of anders gesteld: het rendement op de kosten van de renovatie van slechte woningen is vermoedelijk klein. De renovatiepremie zou het rendement van de renovatie doen stijgen en zo kunnen aanzetten tot kwaliteitsverbetering.
- De kosten van een renovatie doorrekenen in de huur kan niet zomaar omdat de huurwetgeving in principe enkel een indexatie van de huur met de gezondheidsindex voorziet. Toch bevat de huurwetgeving ook de mogelijkheid voor aanpassing van de huurprijs op het einde van elke driejarige periode. De herziening gebeurt dan in overeenstemming tussen partijen of na tussenkomst van de vrederechter. Ook voor een renovatie tussen twee verhuringen in kan de prijs wel worden verhoogd (Hubeau & Vermeir, 2015). Voor grote verbouwingswerken (kostprijs minstens 3 jaar huur) kan de huurder ook worden opgezegd en kan er dus een nieuwe huurprijs worden afgesproken.
- Kosten voor onderhoud en renovatie zijn in de fiscale aangifte enkel forfaitair aftrekbaar en niet voor het reëel besteedde bedrag.
- Voor energetische renovaties is het de verhuurder die de kosten draagt, terwijl het de huurder is die de voordelen geniet van de verlaagde energie-uitgaven.

Maar er zijn ook vragen te stellen bij de uitbreiding van de renovatiepremie naar eigenaars-verhuurders

1° Moet de eigenaar-verhuurder niet zelf de kosten dragen om de kwaliteit van de woning op punt te zetten?

Een eigenaar-verhuurder is ervoor verantwoordelijk een woning van aanvaardbare kwaliteit te verhuren. Het argument dat 47% van de private huurwoningen niet voldoet aan de normen van de Vlaamse Wooncode is dus een wat vreemd argument om een renovatiepremie toe te kennen, zeker als men er rekening mee houdt dat het rendement op de verhuring redelijk mag worden geacht in vergelijking met andere beleggingen (Vastmans, 2016) en dat eigenaars-verhuurders bij de hogere inkomens behoren (zie

4°). De renovatiepremie komt er dan op neer dat de overheid meebetaalt om de woning aan de normen te laten voldoen, ook als de beperkte kwaliteit een gevolg is van jarenlange nalatigheid van de verhuurder.

2° Risico op 'crowding out'-effect

Met 'crowding out' wordt in de economie bedoeld dat overheidsuitgaven particuliere investeringen kunnen verdringen. M.a.w.: gaan de verhuurders wel degelijk meer investeren als gevolg van de premie of vervangt de premie alleen maar de investering die anders toch zou gebeuren? Dit hangt samen met het voorgaande: als de overheid de verantwoordelijkheid voor het opwaarderen van de woningkwaliteit mee overneemt, bestaat er een risico dat eigenaars van huurwoningen minder gaan investeren. We weten niet in welke mate dit het geval is. Dit effect meten, zou enkel kunnen via een experiment.

3° Of omgekeerd: zullen eigenaars-verhuurders wel gebruik maken van de premie?

Huurwoningen zijn voor private eigenaars een vorm van zekere belegging, een appeltje voor de dorst of een aanvulling op het pensioen (23% van de verhuurders is zelfstandige, tegenover 10% in de doorsnee populatie). Renovatiewerken vragen van de verhuurder een inspanning zowel in termen van geld als tijd. Het is onduidelijk of de kleine particuliere verhuurder dit er voor over heeft. Dit kan men mede verwachten omdat een groot deel van de verhuurders van oudere leeftijd is (33% is 65 jaar of ouder) en mogelijk opziet tegen de inspanning. De verbeterings- en aanpassingspremie staan momenteel reeds open voor verhuurders, maar voor zover we weten zijn geen cijfers bekend over het aandeel van de premies dat naar verhuurders gaat. Vermoedelijk is dit klein. Het gaat daarbij wel over een kleinere premie. Daarnaast is er ook al de 'premie voor sociale isolatie van huurwoningen', die wat opzet betreft zeer vergelijkbaar is met wat hier wordt voorgesteld. Deze premie is beschikbaar voor verhuurders die hun woning verhuren aan huurders met een maximale huurprijs van 500 euro (verhoogd naar 550 euro in de 13 centrumsteden en in 39 gemeenten). De betoelagde werken betreffen dakisolatie, beglazingsprojecten en spouwmuurisolatie. In ruil wordt van de verhuurder verwacht dat hij de huurprijs niet verhoogt en het lopend huurcontract niet voortijdig opzegt. Het lijkt aangeraden na te gaan in welke mate verhuurders gebruik maken van deze premie. Er zijn ons hierover geen cijfers bekend, maar vanuit het werkveld horen we dat hier weinig gebruik van wordt gemaakt.

4° Verdelingseffect: bij wie zal de premie terechtkomen?

Dat de renovatiepremie oorspronkelijk alleen voor eigenaars-bewoners is ingevoerd, lijkt ook een logische keuze vanuit de vaststellingen over de verschillen in socio-economisch profiel van eigenaars-bewoners en eigenaars-verhuurders. Heylen (2015) stelt vast dat meer dan de helft (55%) van de private verhuurders een inkomen heeft in het hoogste inkomensquintiel en 18% in het tweede hoogste. De huidige inkomensgrens van de renovatiepremie ligt voor de meeste gezinstypes in deciel 9 van de verdeling van de equivalente inkomens (Heylen & Winters, 2017)³. Een analyse van de toegekende renovatiepremies toont ook dat het grootste deel van het subsidiebedrag (64%) terecht komt in quintiel 3 (36%) en quintiel 4 (28%) (Heylen, 2016). Het is dus een premie die nu al (voor eigenaars-bewoners) vooral terecht komt bij de hogere middenklasse. Het openstellen van de renovatiepremie voor verhuurders zal dus betekenen dat bijkomend een aanzienlijk bedrag aan overheidsmiddelen terecht zal komen bij de hogere inkomens. Daar tegenover staat wel de (beoogde) welvaartsverbetering van de zwakkere huurders.

5° Worden de juiste werken uitgevoerd?

Dit laatste brengt ons bij de vraag of de uitgebreide renovatiepremie de juiste aanpassingswerken zal stimuleren. Voor een groot deel van de woningen in het lagere marktsegment is het betwifelbaar of deze

³ De inkomensgrens ligt in deciel 9 voor alleenstaanden, alleenstaanden met 1 kind en koppels zonder kinderen. Voor koppels met 2 kinderen ligt de inkomensgrens in deciel 7.

woningen nog wel een renovatie waard zijn en kan (mede vanuit het oogpunt van energiezuinigheid) een afbraak en vervanging meer aangewezen zou zijn. Zo bleek uit de gegevens van het Grote Woononderzoek 2013 dat van de 264.800 private huurwoningen van ontoereikende kwaliteit bijna de helft (118.700 woningen⁴) 'structureel ontoereikend' was, d.w.z. dat aan deze woningen ingrijpende werken nodig zijn die zware kosten impliceren. De vraag stelt zich dan ook of een deel van deze woningen het nog wel waard is een subsidie te krijgen om ze te renoveren. Daarbij zou men zich ook kunnen afvragen of de premie niet evenzeer van toepassing zou kunnen zijn op afbraak en wederopbouw.

6° Mogelijke gevolgen voor de SVK's?

Door de uitbreiding van de premie naar niet SVK-verhuurders valt de stimulans weg die in het huidige stelsel zit om te verhuren via een SVK. Mogelijk wordt het hierdoor voor SVK's moeilijker om woningen te vinden om in huur te nemen.

Een grondige ex ante evaluatie van de alternatieven is wenselijk

Op basis van wat voorafgaat vermoeden we dat het openstellen van de renovatiepremie naar verhuurders (als er gebruik van zou worden gemaakt) een positief effect kan hebben op de huurmarkt. Maar het is niet omdat een effect te verwachten is, dat het ook de meest kosteneffectieve optie is. Het is niet uitgesloten dat andere maatregelen met eenzelfde kostprijs een groter effect hebben. Alternatieven die daarbij overwogen kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- het verbreden van de taakstelling van de sociale huisvesting naar de private huurmarkt:
 - o het uitwerken van een meer systematische aanpak waarbij SHM's/SVK's huurwoningen van minder goede kwaliteit in huur nemen en verhuren na kwaliteitsverbetering;
 - o Idem, maar voor het aankopen van slechte woningen, om deze grondig te renoveren of te vervangen.
- uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak waarbij in welgekozen wijken slechte woningen worden aangekocht en vervangen door nieuwbouw (zelfs wanneer dit wordt overgelaten aan de private sector zal een groot deel op de private huur terechtkomen)⁵;
- een premie voor afbraak en wederopbouw van huurwoningen;
- het verder verkennen van de mogelijkheden om een conformiteitsattest voor huurwoningen verplicht te stellen (waarbij het alvast duidelijk is dat dit zeer geleidelijk zal moeten gebeuren om niet een groot aantal huurwoningen uit het aanbod te doen verdwijnen en er een groot aanbodtekort aan goedkope huurwoningen ontstaat).

3. Bespreking van enkele modaliteiten.

1° Maximum huurprijs

Het voorstel houdt in dat een maximale huurprijs wordt opgelegd aan de woningen die onder het toepassingsgebied van de uitbreiding vallen. Het opleggen van dergelijk maximum is één van de manieren om het toepassingsgebied van de premie te beperken (en de budgettaire kost onder controle te houden).

⁴ Het midden van een betrouwbaarheidsinterval tussen 92.400 en 144.900 woningen.

⁵ Van de appartementen gebouwd tussen 2005 en 2013 is ongeveer de helft terechtgekomen op de huurmarkt (Van den Broeck, 2015).

Het voordeel hiervan is alvast dat de premie wordt gericht op het goedkopere marktsegment, waar de problemen het grootst zijn. Anderzijds is er niet alleen nood aan woningen in het goedkopere marktsegment, maar ook aan eengezinswoningen en aan woningen op duurdere locaties (zoals de steden), die ook voor de zwakkere doelgroep voordelen biedt, o.a. op vlak van voorzieningen en openbaar vervoer. Hoe dit maximum wordt bepaald, is niet uitgewerkt. We bespreken enkele mogelijkheden en de voor- en nadelen daarvan.

- Hoe hoog ligt het maximum?

Het niet al te hoog stellen van het maximum heeft als voordelen dat dit de budgettaire kost beperkt en dat er meer kans is dat de woning bij een lager inkomensgezin terecht komt. Daar tegenover staat dat de te verwachten effecten kleiner zijn, omdat minder woningen in aanmerking zullen komen en grotere gezinnen uitgesloten worden.

- Is het één uniforme huurprijs of houdt het maximum rekening met woningkenmerken en/of locatie?

Een uniform maximum heeft als voordeel dat het eenvoudig is voor de begunstigden en dat het ook gemakkelijker controleerbaar is (zie verder). Daar tegenover staat dat een deel van de woningen die toch een goede prijs-kwaliteitsverhouding bieden, buiten het toepassingsgebied vallen. Een maximum dat rekening houdt met locatie en woningkenmerken heeft dit nadeel niet. De vraag is echter hoe dit maximum dan moet worden bepaald. Wordt een rooster van maximumprijzen opgesteld op basis van een aantal elementaire woningkenmerken en ligging? Of kan (bijvoorbeeld via de huurschatter) een maximum worden bepaald voor elke individuele woning? In elk geval zal een soort controle nodig zijn, bv door een ambtenaar de woningkenmerken te laten invoeren in het systeem, of door een controle uit te voeren op schatting door de verhuurder.

- Maximum huurprijs na de renovatie of een maximale stijging van de huurprijs voor en na renovatie?

Het voorstel kiest voor een maximale huurprijs na renovatie en niet voor een maximale stijging van de huurprijs, zoals soms ook wordt voorgesteld (en nu ook al het geval is bij de sociale isolatiepremie). Het Steunpunt kan zich vinden in de benadering in de conceptnota, die inhoudt dat na de renovatie een correcte huurprijs wordt aangerekend. Een beperking aan de prijsstijging betekent immers niet noodzakelijk dat de nieuwe huurprijs ook een correcte huurprijs is. Ook vanuit het oogpunt van administratieve eenvoud lijkt ons dit een betere keuze. Het is immers in dit geval maar nodig om enkel de nieuwe huurprijs te controleren en niet daarnaast ook nog eens de huurprijs van het vorige contract.

4° Hoe wordt de huurprijs gecontroleerd?

Ook dit hebben de indieners nog niet uitgewerkt. Misschien zien zij mogelijkheden via de verplichte registratie van de huurcontracten, die inhoudt dat ook de huurprijs wordt geregistreerd. Momenteel wordt op die geregistreerde huurprijs echter geen controle uitgevoerd. Het afhankelijk maken van een zo omvangrijke premie van de huurprijs zou er echter toe kunnen leiden dat het huurcontract niet de correcte prijs vermeldt of dat de verhuurder extra kosten buiten het contract zal aanrekenen om onder de maximale huurprijs te blijven. Dit betekent dat het Agentschap Wonen-Vlaanderen een eigen controle zal moeten opzetten. Daarbij is ook een vraag bij wie de controle moet plaatsvinden (huurder of verhuurder) en of de werkelijke huurprijs eenduidig zal vast te stellen zijn.

5° Hoe wordt de kwaliteit gecontroleerd?

Overwogen kan worden om op te leggen dat de woning na renovatie voldoet aan de normen van de Vlaamse Wooncode via aflevering van een conformiteitsattest. Gezien ook bij eigenaars-bewoners het aandeel woningen van ontoereikende kwaliteit hoog is, zou ook hiervoor eenzelfde voorwaarde kunnen worden gesteld. Dit is alvast één manier om te voorkomen dat de woningen die beter worden afgebroken, nog gerenoveerd worden met overheidsmiddelen.

6° Minimum termijn om te blijven verhuren

Zoals de indieners zelf aangeven is het logisch een minimumtermijn op te leggen waarin de eigenaar-verhuurder de woning moet blijven verhuren. Men zou daarbij ook kunnen bepalen hoe de subsidie moet worden terugbetaald als de woning tijdens die periode wordt verkocht (bv een terug te betalen bedrag dat afloopt naargelang de woning langer verhuurd is geweest).

7° Afstemming van de modaliteiten met andere premies

Zoals ook al aangegeven in de conceptnota betreffende het creëren van één premiesysteem bestaan er meerdere premies die gelijkaardige of aanverwante werken subsidiëren, maar aan andere voorwaarden. Hoger wezen we er al op dat de premie voor sociale isolatie van huurwoningen zeer gelijkaardig is aan wat hier wordt voorgesteld. Een afstemming van de voorwaarden en het maximaal integreren van de processen voor aanvraag van deze verschillende premies is aangewezen om het geheel aan premies voor de burger te verduidelijken en de toegang te verbeteren.

4. Te verwachten kosten

1° Administratieve kost

Wat betreft administratieve eenvoud heeft het voorstel het voordeel dat het toepassingsgebied van een bestaand stelsel wordt uitgebreid en dus de bestaande indienings-, goedkeurings- en uitbetalingsprocedures kunnen gevolgd worden. Een nieuw element is wel de maximale huurprijs. De administratieve kost die hiermee gepaard gaat, zal afhangen van de modaliteiten (zie hoger).

2° Totale budgettaire kost

Omwille van de onduidelijkheid over de vraag welk aandeel van de verhuurders gebruik zal willen maken van de renovatiepremie en op welk deel van de markt de premie van toepassing zal zijn, lijkt het ons onmogelijk de budgettaire kost van het voorliggende voorstel te bepalen. Daarvoor is eerst een verdere concretisering nodig

5. Besluit

Van het voorstel kan worden verwacht dat het een positieve impuls zal geven aan de private huurmarkt, in de zin dat het aanleiding zal zijn tot de renovatie van private huurwoningen in het lagere marktsegment en zo bijdraagt tot de woningkwaliteit voor de zwakste groepen. Zolang het beleid de huur- en eigendomsmarkt zeer ongelijk blijft behandelen en de huurmarkt hiervan de nadelen ondervindt, is dit één van de mogelijke compenserende maatregelen voor de huurmarkt. De omvang van dit positieve effect kan moeilijk worden ingeschat, is afhankelijk van nader uit te werken modaliteiten en er zijn ook een aantal principiële vragen bij te stellen. Vooraleer dergelijke uitbreiding van de renovatiepremie wordt ingevoerd, lijkt het ons aangeraden de kosteneffectiviteit hiervan af te wegen ten opzichte van alternatieven. Tot slot menen we dat het logisch zou zijn een sterke uitbreiding van het stelsel (zoals hier wordt voorgesteld) te laten voorafgaan door een grondige evaluatie van het huidige stelsel, o.a. wat betreft de

inkomensvoorwaarden, het aandeel in de kostprijs dat moet worden gedragen door de eigenaar, de aard van de betoelaagde werken en de spreiding van de werken in de tijd.

6. Bronnen

Ceulemans W. & Verbeeck G. (2015), Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie, Steunpunt Wonen, Leuven, 48 p.

Haffner M., Van den Broeck K., Winters S. (2014). Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 1. Literatuur en instrumenten, 226 pp. Leuven: CES-KU Leuven.

Heylen K. (2015), Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid, Steunpunt Wonen, Leuven, 55 p.

Heylen K. (2016), Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013, Steunpunt Wonen, Leuven, 88 p.

Heylen K. (2017), Segmenten op de Vlaamse Woningmarkt. Een empirische benadering, Steunpunt Wonen, Leuven, 73 p.

Heylen K. & Winters S. (2017), Inkomensvoorwaarde bij de instrumenten van het Vlaamse woonbeleid, Steunpunt Wonen, Leuven, 93 p.

Hubeau B. & Vermeir D. (2015), Een evaluatie van het woninghuurrecht. Deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie, Steunpunt Wonen, Leuven, 255 p.

Van den Broeck K. (2015), Grote Woononderzoek. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners, Steunpunt Wonen, Leuven, 98 p.

Vanderstraeten L. & Ryckewaert M. (2015), Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit, Steunpunt Wonen, Leuven, 109 p.

Vastmans F. (2016), Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 3: Een economische analyse van de huurmarkt, Steunpunt Wonen, Leuven, 58 p.